

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**TULOKSELLISUUSINFORMAATION HYÖDYNTÄMINEN
BUDJETOINNISSA, PÄÄTÖKSENTEOSSA JA JOHTAMISESSA
CASE OPETUSHALLITUS**

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2013
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Meeta Paavola

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	Paavola Meeta
Tutkielman nimi:	Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen budjetoinnissa, päätöksenteossa ja johtamisessa
Pro gradu -tutkielma:	112 sivua, 6 liitesivua
Aika:	Toukokuu 2013
Avainsanat:	Tuloksellisuusinformaatio, budjetointi, päätöksenteko, johtaminen, hyödyntäminen, suunnittelu- ja seurantaprosessi, suhteuttaminen.

Ensiksi tutkielman yhtenä taustateorian esitetään New Public Management -doktriini, johon perustuvat valtionhallinnossa käytössä olevat tulosohejaus, -budjetointi ja -johtamismallit. Sen jälkeen tarkastellaan yksityiseltä sektorilta lähtöisin olevaa beyond budgeting -ilmiötä, johon liittyy tulostulokseiden hyödyntäminen toiminnan ja talouden kehitystä ennustettaessa. Varsinainen teoreettinen viitekehys muodostuu valtionhallinnon kontekstista käsin. Aluksi käsitellään tuloksellisuusinformaation soveltamisen ongelmaa, valtionhallinnon tulostulokseiden teorian mallia ja sen strategista ulottuvuutta. Teoriaosuudessa kiinnitetään erityisesti huomiota päätöksiä tekevien subjektien rationaalisiin mahdollisuuksiin analysoida, tulkita ja tehdä valintoja päätöksentekotilanteissa.

Aikaisempi yhdysvaltalainen tutkimustieto osoittaa, että tulostulokseiden hyödynnetään budjetointisyklin eri vaiheissa, kuten suunnittelussa, tulostulokseiden johtamisessa, vuorovaikutuksessa ja arvioinnissa. Lisäksi havaittiin, että tulostulokseiden hyödyntäminen budjetoinnissa aiheuttaa muutoksia voimarakenteissa, organisaation prosesseissa, henkilökohtaisella tasolla ja kulttuureissa. Suomen valtionhallinnossa talousarviolaki, -asetus ja muut valtionhallinnon määräykset sekä ohjeet vaativat virastoja esittämään tuloksellisuusinformaatiota ja resursseja koskevia tietoja suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa sekä järjestelmissä. Tämä voi todellisuudessa jäädä vain mekaaniselle ja välineelliselle raportointitasolle, jolloin todellinen tuloksellisuusinformaation ja resurssien suhteuttaminen jää vähemmälle huomiolle. Siksi tutkimusongelmana oli, miten tuloksellisuusmittareiden informaatiota hyödynnetään budjetointiprosessissa, päätöksenteossa ja johtamisessa.

Tutkielmassa pyrittiin hermeneuttis-fenomenologiselta pohjalta tulostulokseiden ja ymmärtämään johtajien, päälliköiden ja tukitoiminnoissa toimivien henkilöiden kokemusmaailmaa. Tutkimuksen tieteenfilosofisen epistemologisen luonteen mukaisesti, empiirisessä osassa tapaustutkimuksen avulla, havainnoitiin tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ilmiötä. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kvalitatiivista haastattelututkimusta ja metodiksi valittiin puolistrukturoitu teemahaastattelu. Sisällysanalyysissä lähdettiin teemoittelusta tyypittelyyn. Valitun paradigman mukaisesti päädyttiin abduktiiviseen päättelyyn tutkimusongelman ratkaisemiseksi.

Tutkimustulokset osoittivat, että toiminnan ja talouden suunnitteluun ja seurantaan vaikuttivat neljän tyyppiset ominaispiirteet. Näitä olivat strateginen tuloksellisuusinformaatiota hyödyntävä, asiantuntijuuteen perustuva, inkrementaalinen sekä operationaalinen päätöksenteko- ja johtamistyyppi. Täten johtajat ja päälliköt eivät sovellu vain tuloksellisuusinformaatiota, vaan hyödyntämisessä painottuvat ominaisuudet sen mukaisesti, mitkä ovat tiedon tarpeet ja saatavissa oleva informaatio. Lisäksi hyödyntämiseen vaikuttivat yksilöllinen ajattelu, intressit, valtasuhteet ja ministeriön käyttämä tulostulokseiden ohjeistus. Tulokset osoittivat, että budjetointipäätöksiä tehtiin joko tuloksellisuustavoitteisiin resursseja suhteuttamalla tai osoitettujen resurssien mukaisesti tavoitetasoja sopeuttamalla.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
1.1	AIHEALUEEN ESITTELY JA MERKITYS	1
1.2	TUTKIMUKSEN TAVOITE JA ONGELMAT	4
1.3	RAJAUKSET	6
1.4	KESKEISET KÄSITTEET	7
1.5	AIEMMAT TUTKIMUKSET JA NIIDEN KESKEISET TULOKSET	10
1.6	TUTKIMUKSEN PARADIGMA, MENETELMÄ JA METODI	12
1.7	TUTKIMUKSEN KULKU	14
2	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN OSUUS.....	16
2.1	TULOSOHJAUKSEN, -JOHTAMISEN JA -BUDJETOINNIN TEOREETTINEN TAUSTA	16
2.1.1	<i>Managerialismi.....</i>	<i>16</i>
2.1.2	<i>New Public Management -ajattelu tulosbudjetoinnin perustana.....</i>	<i>18</i>
2.1.3	<i>Tulosjohtaminen.....</i>	<i>21</i>
2.1.4	<i>Tuloksellisuuden viitekehys Suomen valtionhallinnossa.....</i>	<i>23</i>
2.1.5	<i>Tilivelvollisuus, tulosvastuu ja mahdolliset ohjausvaikutukset.....</i>	<i>26</i>
2.1.6	<i>Perinteisen budjetoinnin rajoittuneisuus ja uudet näkemykset.....</i>	<i>27</i>
2.2	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	31
2.2.1	<i>Mittausteoreettinen soveltamisen ongelma ja budjetointi</i>	<i>31</i>
2.2.2	<i>Tulosbudjetointi ja -johtaminen osana strategiaprosessia</i>	<i>32</i>
2.2.3	<i>Julkisen sektorin tulosbudjetoinnin teoria</i>	<i>35</i>
2.2.4	<i>Näkemyksiä budjettiehdotusten sisällöstä.....</i>	<i>39</i>
2.3	ANALYSOINTIIN JA TULKINTAAN PERUSTUVA PÄÄTÖKSENTEKO JA JOHTAMINEN.....	40
2.3.1	<i>Tulosanalyysi perustana resurssien suunnittelulle</i>	<i>40</i>
2.3.2	<i>Rajoitettu rationaalisuus ja monitulkintaisuus päätöksenteossa</i>	<i>45</i>
2.3.3	<i>Tuloksiin perustuvat budjettipäätökset</i>	<i>47</i>
2.3.4	<i>Julkinen valinta ja ristiriitaiset intressit</i>	<i>50</i>
2.3.5	<i>Informaation vaikutukset budjetointiin ja johtamiseen.....</i>	<i>52</i>
2.3.6	<i>Tuloksista riippuva palkitseminen tai rankaiseminen.....</i>	<i>55</i>
3	TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS.....	57
3.1	CASEVIRASTON ESITTELY	57
3.2	AINEISTON KERUUTAPA	58
3.3	AINEISTON KÄSITTELY- JA ANALYSOINTITAPA.....	59
3.4	TUTKIMUKSEN METODINEN JA TEKNINEN VALIDITEETTI JA RELIABILITEETTI.....	60
4	TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET JA HAVAINNOT	61
4.1	AINEISTON KUVAUS	61
4.1.1	<i>Strateginen tuloksellisuusinformaatiota hyödyntävä päätöksenteko ja johtaminen</i>	<i>61</i>
4.1.2	<i>Asiantuntijuuteen perustuva päätöksenteko ja johtaminen.....</i>	<i>74</i>
4.1.3	<i>Inkrementaalinen päätöksenteko ja johtaminen</i>	<i>83</i>
4.1.4	<i>Operationaalinen päätöksenteko ja johtaminen</i>	<i>89</i>
4.2	TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET	98
4.2.1	<i>Prosessinäkökulmasta esitetyt tulokset</i>	<i>98</i>
4.2.2	<i>Tyypittelyn näkökulmasta esitetyt tulokset.....</i>	<i>101</i>
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	106

LÄHDELUETTELO

LIITTEET

1 Johdanto

1.1 Aihealueen esittely ja merkitys

Tämä pro gradu -tutkielma käsittelee tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä budjetoinnissa, päätöksenteossa ja johtamisessa. Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen on olennainen osa tuloksellisuusmittausta, joka voi jäädä mittareiden etsinnän ja mittareiden validiteetin, relevanttiuden ja luotettavuuden arvioimisen varjoon. Varsinkin valtionhallinnossa tilivelvollisuuden osoittaminen jää helposti vain välineelliseksi tilivelvollisuuden osoittamiseksi, joka merkitsee tietyn viitekehyyksen muodossa tapahtuvaa raportointia vaadituissa asiakirjoissa ja järjestelmissä. Tulossinformaation hyödyntämisen pitäisi antaa perusteita päätöksentekoon ja muuttaa käyttäytymistä siten, että pystyttäisiin keskittymään oleellisten ja oikeiden asioiden tekemiseen ja saamaan aikaan toivottuja tuloksia. Informaation hyödyntäminen voi tapahtua vain mekaanisesti, jolloin hyvä tulos tarkoittaa automaattisesti palkitsemista ja heikompi tulos rankaisemista (Blanchard 2008, 105). Tällöin ei selvitetä todellisia tekijöitä alhaisiin tuloksiin, kuten henkilöstö- tai raharesurssien aiheuttamia vaikutuksia. Lisäksi tämä ilmiö on tutkimuksellisesti merkittävä, koska juuri tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen näkökulmasta on saatavilla vain vähän aikaisempia kansallisia tutkimuksia valtionhallinnon kontekstissa.

Toiminnan ohjaamisessa ja johtamisessa käytetään usein monia eri mittareita, kuten tuloslaskelmaa, tasetta, budjettia, pitkän aikavälin suunnitelmia, tulosindikaattoreita ja strategisia tavoitteita, jolloin kokonaiskuvan saaminen voi olla hankalaa (Niemelä ym. 2008, 93). Näiden eri mittareiden informaatiota pitäisi pystyä hyödyntämään kokonaisuudessaan. Tässä tutkielmassa hyödyntämisen kohteeksi on valittu erityisesti budjetointi, koska budjetti on mittari, jossa pystytään hyödyntämään monien muiden mittareiden informaatiota, ja koska sillä on vahva ohjausvaikutus päätöksentekoon ja johtamiseen.

Budjetilla on merkitystä toiminnan ja talouden suunnitelmien yhdistäjänä, koska budjetissa linkitetään strategisten päämäärien mukaiset vuosittaisten tulosindikaattorien tavoitearvot ja arviot tarvittavista henkilö- sekä raharesursseista. Valtionhallinnossa budjetti ei ole vain suunnittelun väline vaan sen avulla myönnetään hallinnonaloille ja edelleen virastoille rahoitusta. Siksi perinteisesti talousarviolla on ollut vahva merkitys finanssipolitiikan ohjauskeinona ja hallitusohjelmasta lähte-

vien strategisten tuloksellisuustavoitteiden saavuttamisessa. (Wildavsky 1974, 1.) Siten budjetti ei ole vain ennuste, vaan sitä voidaan pitää valtion tahdonilmaisuna siitä, millaisiin kohteisiin käytettävissä olevia varoja halutaan tietyinä ajankohtana käyttää (Luomala & Puumala 2010, 15). Itse asiassa budjetointia ei valtionhallinnossa edes välttämättä tarvittaisi, jos kaikkiin tarvittaviin kohteisiin olisi käytössä rajattomat resurssit. Henkilöstöresurssit ja rahavarat ovat aina rajallisia, jolloin niiden jakoperusteet ovat aina ongelmallisia kohdistettaessa niitä eri kohteisiin. Tämän takia budjetia pidetään mekanismina, jonka avulla tehdään valintoja vaihtoehtoisten kustannusten välillä. (Wildavsky 1974, 1.)

Budjetoinnin keskeisenä tehtävänä on tavoitteiden operationaalistaminen eri kohteissa tehtäviksi toiminnoiksi. Tällöin organisaation sisäisessä suunnittelussa budjetoinnin avulla kohdennetaan raharesurssit esimerkiksi yksiköihin, toimintoihin ja investointeihin. (Uyar 2009, 113) Budjetti voi tarvittaessa sisältää yksityiskohtaiset erittelyt, kuinka sen tavoitteet ovat saavutettavissa. Siten se voi toimia työtehtävien omaksumisen välineenä, jolloin se sisältää yksityiskohtaisemmat työsuunnitelmat. (Wildavsky 1974, 2.)

Tutkimuksen aihe on ajankohtainen, koska julkisen hallinnon kustannukset ovat olleet viime vuosina kasvussa ja julkiset taloudet ovat velkaantuneet eri puolilla maailmaa. Tämä koskettaa valtion eri entiteettejä monella eri tapaa. Niiden on oltava enemmän tietoisia suoritteidensa todellisista kustannuksista ja toimittava taloudellisesti. Tämän lisäksi suoritteiden laadulla ja vaikutuksilla on suuri merkitys tuotettaessa julkisia palveluita. Inkrementaalinen budjetointitekniikka kasvattaa tasaisesti virastojen budjetteja, mutta perusteluita kasvuun ei tällä menetelmällä pystytä tarjoamaan. Euroopassa kansalaiset ovat ikääntymässä ja työikäisen väestön määrä on laskemassa suurien ikäluokkien jäädessä eläkkeelle. Tämä tarkoittaa, että valtionhallinto ei voi enää työllistää samaa määrää työikäistä väestöä kuin aikaisempina vuosina, mikä vaikuttaa valtion virastojen käyttöön saamiin henkilöstöresursseihin. Tämän vuoksi toimintaa on tehostettava siten, että turvataan organisaatioiden tärkein pääoma eli henkiset voimavarat, jotka perustuvat työntekijöiden jaksamiseen ja työtyytyväisyyteen. Viraston toiminnassa ei saada myös unohtaa julkisten palveluiden laatua ja palvelukykyä, koska pelkkä palveluiden määrällinen tuottaminen ei välttämättä takaa vaikutuksia ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Tuloksellisuusinformaation aktiivisempi hyödyntäminen voi osaltaan auttaa virastoja parantamaan toimintaprosessejaan, jolloin taloudellisemmin ja tuottavammin saadaan aikaiseksi kansalaisten tarpeita vastaavia julkisia palveluita. Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisellä voi olla merkitys-

tä, jotta edellä mainituista ongelmista selviydyttäisiin. Tähän tarpeeseen perustuu New Public Management -doktriini (NPM-doktriini) eli uusi julkisjohtaminen, jonka pohjalta eri maiden julkista toimintaa ja hallintoa on uudistettu noin 1990-luvun alusta lähtien. Sen juuret ovat lähtöisin Isosta-Britanniasta 1980-luvulta, jolloin vaikuttivat Thatcherin valtakauden hallintouudistukset. Tämän jälkeen esimerkiksi Yhdysvallat, Uusi-Seelanti, Australia ja Suomi ovat soveltaneet tätä mallia. (Salminen 2008, 76–77.)

Julkisen sektorin tuloksellisuusmittauksella on pitkät juuret Yhdysvaltojen hallinnon reformeissa. Yhdysvalloissa on ollut jo vuodesta 1949 lähtien kokeiluja hyödyntää tulosinformaatiota budjetointiprosesseissa. Samoihin aikoihin budjetti ymmärrettiin jo johtamisen työkaluksi. Siksi 1950-luvulla säädettiin laki nimeltään Budget Accounting Procedures Act, mutta todellisuudessa vielä silloin epäonnistuttiin ohjelmien arvioinnissa. Tämän jälkeen oli erilaisia yrityksiä kehittää hallintoa ja budjetointia, kuten vuonna 1965 kokeiltiin ohjelmabudjetointia, Richard Nixonin aikakaudella vuonna 1973 taas siirryttiin tavoitejohtamismalliin ja Jimmy Carterin aikakaudella vuonna 1973 kokeiltiin nollapohjabudjetointia. (Buss ym. 2008, 7–10) Varsinaisesti suomalainen tulosohjaukseen ja -johtamiseen perustuva hallinnonkehitys alkoi 1990-luvun alusta ja 2000-luvulla valtionhallinnossa käynnistettiin tulosohjauksen terävöittämisohjelma, joka on virastotasolla vauhdittanut tuloksellisuusmittareiden etsintää koko 2000-luvun ajan. Viimeaikaisesta kehittämistyöstä esimerkkinä voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on vuonna 2011 asettanut hankkeen nimeltään kehittämis-hanke 2012 (VM 2013). Hankkeen tuloksien pohjalta tullaan uudistamaan esimerkiksi tulosohjauksen käsikirja. Näistä lähtökohdista New Public Management-doktriiniin perustuva johtaminen on julkisella sektorilla todellisuudessa päässyt vauhtiin vasta 2000-luvun aikana. Siksi vuonna 2013 voitaisiin keskittyä ennen muuta tuloksellisuusinformaatiota monipuoliseen hyödyntämiseen ja tulosjohtamisen strategisuuteen.

Seuraavana on lyhyt kooste tutkielman teoriaosuudessa käytetyistä kansallisista ja kansainvälisestä kirjallisuudesta ja artikkeleista. Tutkielman taustateoria muodostuu uudesta julkisjohtamisesta eli New Public Management -doktriinista, jonka päärungon muodostavat Geert Bouckaertin ja Christopher Pollittin (2011) teos *Public management reform – a comparative analysis: New Public Management, governance, and the Neo-Weberian State* ja Kirsi Lähdesmäen (2003) teos *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Näiden jälkeen tarkastellaan yksityisellä sektorilla lähtöisin olevaa *beyond budgeting* -ilmiötä, johon kuuluu tulosindikaattorien hyödyntäminen toiminnan ja talouden kehitystä ennustettaessa. Tästä ilmiöstä ovat kirjoittaneet Robin Fraser ja Jere-

my Hope (2003) teoksessaan *Beyond budgeting – How managers can break free from the annual performance trap*.

Tutkielman teoreettinen viitekehys muodostuu tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ilmiöstä, jonka kohteena ovat budjetointi, päätöksenteko ja johtaminen. Rivenbark (2008 145) on argumentoinut, että hyvä tulostamismittausjärjestelmä luo lähtökohdat tulosjohtamiselle ja nämä luovat perustan tulosbudjetoinnille. Teoreettinen viitekehys muodostuu pääosin tuloksellisuusinformaation soveltamisen ongelmasta, valtionhallinnon tulosbudjetoinnin teorianmallista ja tulosbudjetoinnin strategisesta ulottuvuudesta. Teoriaosuudessa kiinnitetään erityisesti huomiota päätöksentekijöiden rationaaliin mahdollisuuksiin analysoida ja tulkita saatavilla olevaa informaatiota sekä lopulta suorittaa valintoja ja ohjata toimintaa.

Yllä mainittu teoreettinen viitekehys muodostuu seuraavan kansainvälisen kirjallisuuden perusteella: Bussin ym. (2008) teos *Performance management and budgeting – How governments can learn from experience*, Simon Herbertin (1979) teoksesta *Päätöksenteko ja hallinto*, Jacky Hollowayn ym. (1995) teoksesta *Performance measurement and evaluation* ja Aaron Wildavskyn (1975) teoksesta *Budgeting a comparative theory of budgetary processes*. Suomalaisesta kirjallisuudesta tärkeimmät ovat Pentti Meklinin (2002) teos *Valtiontalouden perusteet* ja Pekka Etelälähden ym. (2008) *Valtionhallinnon perusteet*. Kansallisen ja kansainvälisen lähdekirjallisuuksien viittauksia esitettäessä on tavoiteltu rikkaan dialogin syntymistä eri lähteiden välille.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja ongelmat

Tutkielman tavoitteena on caseviraston johtajien, päälliköiden ja tukitoiminnoissa työskentelevien näkökulmasta ymmärtää tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ilmiötä budjetoinnissa, päätöksenteossa ja johtamisessa. Tarkoituksena on selvittää edellä mainitun kohderyhmän suunnittelukäytäntöjä toiminta-, tulos- ja talousinformaation suhteuttamisessa. Tämä liittyy näkemykseen, minkälaisena ilmiönä *beyond budgeting* koetaan valtionhallinnossa. Tavoitteena on myös tarkemmin ymmärtää suunnitteluun ja seurantaan liittyvää päätöksentekoa ja päätöksentekoon vaikuttavia erilaisia intressejä.

Talousarviolaki, talousarvioasetus ja muut valtionhallinnon ohjeet sekä määräykset vaativat virasto- ja esittämään tuloksellisuusinformaatiota ja resursseja koskevia tietoja toiminta- ja taloussuunnitel-

massa, talousarvioehdotuksessa, tilinpäätösasiakirjoissa ja valtion tuloksellisuuden raportointijärjestelmässä Netrassa. Casevirastolla on käytössä tulosprisman mukaiset tuloksellisuusmittarit, joiden avulla saadaan tuloksellisuusinformaatiota. Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen ei välttämättä ole systemaattista ja informaation käyttöä voivat estää monet eri tekijät. Toteumatietoa raportoidaan moniin eri asiakirjoihin ja järjestelmiin, mutta tämä voi olla mekaanista ja välineellistä raportointia, jolla ei ole todellista vaikutusta tulevaisuuden suunnitteluun tai toiminnan parantamiseen. Valtiolla on jo nyt käytössä valtion tuloksellisuuskäsikirjan (2005, 30) mukaan tulosbudjetointiin perustuva budjetointitekniikka, mutta monessa yksikössä voidaan todellisuudessa käyttää myös muita tekniikoita suunnittelu- ja seurantaprosessien eri vaiheissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomuksessa (2011, 28) on myös todettu, että tilintarkastuksessa ei voida selvittää, kuinka paljon tulostietoja käytetään ohjauksessa ja muussa päätöksenteossa valmistelun tukena. Joyce (2008, 52) argumentoi, että Yhdysvalloissa kongressin ja maakuntien tasolla aihetta on jo tutkittu paljon, mutta tuloksellisuusinformaatiota on varsinkin virastotasolla hyödynnetty vähän. Siksi tämän tutkielman tavoitteena on saada konkreettista ja syvällistä tietoa ilmiöstä.

Näiden yllä mainittujen näkemysten perusteella tutkielman empiirisen osuuden tarkoituksena on ilmiön syvällinen ymmärtäminen. Tutkimusongelma on, miten tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään budjetointiprosessissa, päätöksenteossa ja johtamisessa? Tämän lisäksi tutkimusongelman alakysymykset ovat seuraavat:

- Miten toiminnan ja talouden suunnittelu- ja seurantaprosessi etenee virastotasolla, jotta voidaan paremmin ymmärtää tuloksellisuusinformaation ja resurssien välistä suhteuttamista prosessin eri vaiheissa?
- Mitkä muut tekniikat tai ominaisuudet vaikuttavat suunnitteluun ja seurantaan ja miten ne osaltaan ohjaavat käyttäytymistä päätöksenteossa ja johtamisessa?
- Miten toiminnan ja talouden seurantatietoja analysoidaan ja tulkitaan vai onko tuloksellisuusinformaatio jäänyt vain tekniseksi raportointivelvoitteeksi määrärahojen toteumatietojen rinnalle?

1.3 Rajaukset

Tutkielma kohdistuu valtionhallinnon kontekstiin, jonka lisäksi yksityisen sektorin malleja hyödynnetään valtionhallinnon kontekstin teorioiden ymmärtämisessä. Varsinaisessa viitekehyksessä käsitellään tuloksellisuusinformaation soveltamisen ongelmaa, valtionhallinnon tulosbudjetoinnin teoriamaallia, sen strategista ulottuvuutta, päätöksenteon rajallisuutta ja sen vaikutuksia. Mittausteorias-
ta rajataan pois mittareiden etsintään liittyvät kysymykset paitsi, jos ne vaikuttavat tiedon hyödyntämiseen rajoittaen päätöksentekoa, tulkintaa tai ohjaten johtajan käyttäytymistä tiettyyn suuntaan.

Tutkielman teorian yhdeksi tärkeimmäksi ulottuvuudeksi nostetaan vuosibudjetoinnin yhteys strategiaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kerätyn, analysoidun ja tulkitun tiedon perusteella tapahtuneen oppimisen jälkeen voidaan tehdä aloitteita tai ehdotuksia esimerkiksi strategisten linjojen tai päämäärien muuttamiseen. Tutkielmassa keskitytään syvällisemmin lyhyen aikavälin suunnitteluun, jolloin pidemmän aikavälin suunnitelmia katsotaan tästä näkökulmasta.

Tuloksellisuustiedon lisäksi organisaatiot hyödyntävät sekä sisäistä että ulkoista arviointitietoa, jota voidaan edelleen hyödyntää budjetointiprosessissa. Ulkopuolista arviointitietoa käsitellään vähemmän, jotta tutkielmasta ei tulisi liian laajaa. Arviointitiedon tuottaminen on kuitenkin hitaampi prosessi, joten sitä ei voi nopeasti hyödyntää arkipäivän päätöksenteossa, kvartaali-, puolivuosi- ja vuosisuunnittelun yhteydessä. Yleensä ulkoisten arviointien tilaaminen ei ole säännöllistä ja ne ovat kalliita. Tämä kritiikki ei tarkoita, että arviointitieto olisi turhaa, vaan niillä on tärkeä asema virastojen toiminnan kehittämisessä.

Tutkielmassa otetaan huomioon, että määrärahojen allokaatiopäätöksiin, johtamiseen ja päätöksentekoon liittyy oleellisesti politiikka. Tutkielman tarkoitus ei ole kyseenalaistaa poliittisesti tehtyjä linjauksia ja valintoja, vaikka tutkielman lähtökohtana on tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen myös pitkän aikavälin suunnittelussa tai tavoitteen asettelussa. Tarkoituksena on enemmänkin tuoda esiin tuloksellisuusinformaatiota keinona saada informaatiota toiminnasta ja sen tuloksista, mutta ei syrjäyttämään poliittista päätöksentekoa. Tuloksellisuusinformaation yhtenä tehtävänä on tuoda paremmin esiin, kuinka merkittävää tietyn viraston toiminta on yhteiskunnan kannalta, minkä perusteella virasto voi saada paremman hyväksynnän ja oikeutuksen käyttämilleen resursseille.

Tutkielman paradigmaksi valittiin hermeneuttis-fenomenologinen paradigma ja tutkimusmenetelmäksi kvalitatiivinen haastattelututkimus, koska haluttiin syvemmin ymmärtää johtajien, päälliköiden ja tukitoiminnoissa työskentelevien kokemuksia. Suomesta ei löytynyt tuloksellisuusinformaation soveltamiseen liittyviä tutkimuksia, mutta aiheesta on useita ulkomaisia tieteellisiä artikkeleita. Niistä useimpiin oli valittu positivistis-empiristinen paradigma, jolloin tutkimusmenetelmänä oli käytetty kvantitatiivista tutkimusmenetelmää. Tämän paradigman mukainen tutkimus antaa yleistettävää tietoa ilmiöstä, mutta sen avulla ei päästä riittävän syvälle juuri tämän tutkimusongelman selvittämisessä. Positivistis-empiristisen paradigman mukaisella yleistettävällä tiedolla ei välttämättä ole virastotasolla niin suurta hyötyä ja siksi tähän tutkielmaan on valittu hermeneuttis-fenomenologinen paradigma ja kvalitatiivinen haastattelututkimus.

Tutkielman empiiriseen osuuteen eivät kuulu valtion oppilaitokset, jotka kuuluvat Opetushallituksen kirjanpitoyksikköön. Tutkimus kohdistuu vain virastoon ja siellä johtajien, päälliköihin ja tukitoiminnoissa työskenteleviin. Tukitoiminnoissa työskentelevät on valittu sen perusteella, että he työskentelevät tuloksellisuuden laskentatoimeen liittyvissä asiantuntijatehtävissä.

1.4 Keskeiset käsitteet

Tutkielma liittyy poliittis-hallinnolliseen kontekstiin, jossa käytetään valtionhallinnossa yleisesti käytettyjä käsitteitä ja termejä. Hallinnonalan virasto kuuluu osaksi valtiontaloutta eli valtion talousprosessia. Viraston sisällä taas virtaavat toimintaprosessi (reaaliprosessi) ja rahaprosessi (Meklin 2002, 50). Valtionhallinnossa prosessit ovat kuitenkin hyvin erilaisia kuin yksityisellä sektorilla. Meklin (2002, 119) kuvaa valtionhallinnon prosesseja siten, että toiminnan suunnittelun kohteena on toiminta ja talouden suunnittelu ilmentää toiminnan mitoittamista rahamitoilla. Toisin sanoin rahaprosessi ilmentää toimintaprosessia, joka virtaa suhteessa rahaprosessin reunaehtoihin.

Toimintaprosesseissa tuotannontekijöistä eli voimavaroista saadaan aikaiseksi hyödykkeitä. Tässä tutkielmassa tuotannon tekijöistä käytetään nimitystä panokset tai resurssit. Resurssitermi sisältää sekä henkilöstö- että raharesurssit. Julkisen sektorin hyödykkeet ovat usein aineettomia palveluita ja aineellisten tavaroiden osuus on hyvin vähäinen (Meklin 2002, 19). Yleensä hyödykkeistä käytetään termiä suorite tai tuotos, jolloin toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltaessa käytetään termiä tuotos ja laskentatoimen alueella käytetään käsitettä suorite. Tässä tutkielmassa käytetään useimmi-

ten termiä suorite. Seuraavaksi avataan valtion talouden perusteita ja käsitteitä, jotta tutkimuksen edetessä olisi helpompi ymmärtää valtionhallinnon kontekstin suunnittelu- ja seurantaprosesseja.

Tutkielmassa tulostuloinformaatiolla tarkoitetaan samaa asiaa kuin tuloksellisuusinformaatiolla ja lisäksi termi tuloksellisuusinformaatio sisältää tässä sekä aikaisempien vuosien tuloksellisuusmittauksen toteumatiedot että poliittisin perustein asetetut tuloksellisuustavoitteet. Tuloksellisuutta pidetään yläkäsitteenä, joka sisältää yhteiskunnallinen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden. Tuloksellisuuskäsitteistöä selitetään tarkemmin omassa luvussa (2.1.4), koska käsitteistön ja viitekehyksen ymmärtäminen ovat oleellinen osa tutkielman aihetta.

Määräraha-termi tarkoittaa rajattua rahamäärää, joka on osoitettu käytettäväksi tiettyyn eduskunnan päättämään tarkoitukseen. Tuloja taas kutsutaan tuloarvioiksi. (Etelälahti 2008, 130.) Määrärahat jakautuvat kiinteään määrärahaan, arviomäärärahaan ja siirtomäärärahaan. Kiinteää määrärahaa ei saa ylittää eikä siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle. Tämän määrärahalajin ylitykseen voi antaa luvan vain eduskunta. Arviomäärärahaa ei pääsääntöisesti saa ylittää eikä siirtää. Ylitykseen voi tietyissä tapauksissa kuitenkin saada luvan ministeriöltä. Siirtomäärärahaa ei myös saa ylittää ilman eduskunnan lupaa, mutta sen saa siirtää vielä tietyn varainhoitovuoden jälkeen enintään seuraavaksi kahdeksi varainhoitovuodeksi. Talousarviossa mainitaan siitä, kuinka monta vuotta määrärahaa voidaan käyttää. (Meklin 2002, 124–125; Etelälahti 2008, 132.) Tässä tutkimuksessa määrärahoista käytetään termiä raharesurssit.

Valtionhallinnossa käytetään myös liikekirjanpitoa, jonka perusteella tehdään viraston tuotto- ja kululaskelma. Liikekirjanpidon mukaisten kululajien ja momenttikohtaisten määrärahojen seurannan lisäksi valtionhallinnossa käytetään muita koodeja sisäisen laskennan tarpeisiin.

Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti valtion talousarviota. Hierarkkisesti suunnitelmia tehdään koko valtionhallinnon tasolla, hallinnonalojen tasolla ja yksikkö- eli virastotasolla. Lyhyen ja pitkän aikavälin suunnitelmia arvioidaan rinnakkain siten, että ne kytkeytyvät toisiinsa. Ministeriö laatii hallinnonalansa tulosohtajien kirjanpitoyksiköiden eli virastojen kanssa talousarvioehdotuksen. Termi muuttuu ehdotuksesta esitykseksi, kun hallitus tekee talousarvioesityksen eduskunnalle. Termiä valtion talousarvio käytetään eduskunnan hyväksymästä asiakirjasta. (Meklin 2002, 121–122) Tästä eteenpäin valtion talousarviosta ja muista viraston sisäisistä suunnitteluasiakirjoista käytetään yleisesti termiä budjetti.

Valtion talousarvioon liittyy viisi erilaista budjettiperiaatetta. Nämä ovat tasapaino-, yleiskattavuus-, brutto-, täydellisyys- ja vuotuisuusperiaate. Tasapainoperiaate näkyy valtion talousarvion tasolla siten, että budjetin tulo- ja menopuolen pitää mennä tasan, jolloin tuloarvioiden on katettava määrärahat. Yleiskattavuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että talousarvion tuloja ei ole sidottu yksittäisiin tarkoituksiin vaan niitä voidaan käyttää kaikkien menojen kattamiseen. Yleiskattavuuteen on mainittu eräitä poikkeuksia talousarviolaissa. Bruttoperiaatetta noudatettaessa tulot ja menot taas arvioidaan erikseen, jolloin niitä ei vähennetä toisistaan. Valtion hallinnossa käytetään myös nettobudjetointia, joka tarkoittaa sitä, että tuloja ja menoja ei budjetoida erikseen, vaan ne vähennetään toisistaan. Nettobudjetointia käytetään esimerkiksi virastojen ja laitosten maksullisen toiminnan yhteydessä. (Etelälahti 2008, 126–127; Meklin 2002, 120.) Täydellisyysperiaate taas tarkoittaa, että budjetin tulee sisältää kaikki valtion tulot ja menot. Poikkeuksen täydellisyysperiaatteesta muodostavat lisäbudjetit, valtion liikelaitokset ja budjetin ulkopuoliset rahastot. Vuotuisuusperiaate tarkoittaa varainhoitovuotta, joka on sama kuin kalenterivuosi. Siirtomäärärahat ja valtuuskirjanpito muodostavat taas poikkeuksen tähän vuotuisuusperiaatteeseen. (Meklin 2002, 119–120.)

Yksityisellä sektorilla ja kunnissa tehdään yleensä ainakin kaksi taloudellista suunnitelmaa, jotka ovat tulos- ja rahoitusbudjetti. Tulosbudjetissa yritetään arvioida tuloslaskelman muodossa tulot ja menot, jotta voidaan ennakoida taloudellista tulosta, voittoa tai tappiota. Rahoituslaskelman tarkoitus on taas kuvata liiketoiminnan, investointien ja rahoituksen rahavirtoja. Tilinpäätöksen hyväksikäyttäjät voi rahoituslaskelman avulla arvioida rahoitusrakennetta ja asemaa sekä taloudellista tilannetta. Valtiolla ei kuitenkaan ole yksityisen sektorin mallin mukaista erityisesti tuloksen suunnitteluun tähtäävää tulosbudjettia, koska vastaava suunnitelma ei palvele valtionhallinnon tarpeita. Valtion talousarvio on lähempänä rahoitussuunnitelmaa. (Etelälahti 2008, 129–130.) Virastot tekevät sisäisiä suunnitelmia allokoidakseen tavoitteita ja resursseja hierarkiassa alemmille tasoille. Tulosjohdetuissa virastoissa näitä sisäisiä suunnitelmia voidaan kutsua myös sisäisiksi tulosbudjeteiksi. Panos–tuotos-mallin mukaisesti syntyvää vaikuttavuutta ja lopulta yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan verrata yrityksen aikaansaamaan rahalliseen tulokseen. Tätä vaikuttavuutta on kuitenkin vaikeampi ennustaa ja mitata siten kuin yrityssektorin tulosta.

Tutkielmassa viitataan usein inkrementaaliseen budjetointiin, jossa seuraavan vuoden resurssitarvetta arvioitaessa pohjana käytetään edellisten vuosien lukuarvoja. Tähän tarpeeseen lisätään usein jokin tietty prosenttiosuus, jotta pystyttäisiin varautumaan seuraavan tilikauden kustannustason nousuun.

1.5 Aiemmat tutkimukset ja niiden keskeiset tulokset

Monissa aikaisimmissa tutkimuksissa on etsitty tietoa, miten missio, visio, strategiset päämäärät ja tavoitteet saadaan osaksi organisaation toiminnan ohjausta sekä yritetään löytää tavoitteita validisti ja luotettavasti mittaavia mittareita. Mittausteoreettiseen soveltamisen ongelmaan on kuitenkin kiinnitetty vähemmän huomiota.

Aikaisempia kansallisia tutkimuksia erityisesti valtionhallinnon näkökulmasta löytyy paljon erillisinä aihekokonaisuuksina liittyen tuloksellisuuteen ja budjetointiin. Näitä ilmiöitä ei ole kuitenkaan varsinaisesti käsitelty yhdessä ja samassa tutkimuksessa. Esimerkiksi Karila Antti (2009) on tehnyt tutkimuksen nimeltään tuloksellisuuden haaste – Puolustushallinnon vaikuttavuustavoitteet päämies-agenttiteorian näkökulmasta. Tutkimus painottui yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tulosohtausprosessin kuvaamiseen. Tutkimuksessa johtopäätöksissä todettiin, että puolustusministeriö harjoittaa enemmän resurssiohjausta kuin tulosohtjausta.

Karasvirta (2009) on tutkinut valtionhallinnon budjetointia pro gradu -tutkielmassaan nimeltään budjetointi hyvinvointivaltiossa – miten kakku jaetaan? Tutkielmassa keskityttiin oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden tutkimiseen (pareto-tehokkuuden), jonka lisäksi Karasvirta esitteli suppeasti myös tuloksellisuuskäsitteitä. Tutkielma kuvasi ilmiötä vain valtionhallinnon ja hallinnonalojen tasolla, jolloin talouden suunnittelussa jäätin kehysbudjetoinnin sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien (TTS-suunnitelmien) tasolle eikä asioita tarkasteltu lähemmin ministeriöiden ja virastojen vuosiprosessien näkökulmasta.

Tiivistetysti Karasvirran (2009, 118) tutkimustulosten mukaan oikeudenmukaisuutta on vaikea arvioida itse budjetointiprosessissa tai -politiikassa. Oikeudenmukaisuuden tilan mahdollistavat vahvassa asemassa olevat instituutiot, jotka jakavat resursseja oikeudenmukaisesti. Valtiontalouden tehokkuus oli heikkoa, joka perustui määrärahojen analysoituun kehitykseen vuosien 2002–2008 aikana. Siksi Karasvirta (2009, 119) päätteli: ”retoriikassa tehokkuus on roolissa, mutta käytännössä ei.” Tulokset paljastivat, että hallitusohjelmissa ja talousarvioissa tehokkuus ja tavoitteellisuus ovat näkyvillä, mutta tutkittujen lukujen perusteella tehottomuuden todettiin olevan erittäin suurta. Lisäksi tulosten perusteella esitettiin, että valtion budjetit paisuvat vuosi vuodelta suuremmiksi eikä muutosta tälle trendille ole näkyvissä. Näiden tutkimustulosten perusteella uusi tutkielma tuloksellisuustiedon hyödyntämisestä budjetoinnissa, päätöksenteossa ja johtamisessa on hyödyllinen.

Yllämainitut tutkimukset ja niiden tulokset liittyvät aiheeseen, mutta eivät suoranaisesti yhdistä tuloksellisuuden ja budjetoinnin ilmiötä. Kansainvälisistä tieteellisistä artikkeleista löytyi paljon sellaisia tutkimuksia, joissa nämä kaksi ilmiötä oli yhdistetty. Suurin osa tutkimuksista oli tehty Yhdysvaltojen kongressin tai liittovaltioiden tasolla. Moni tutkimus on tutkinut ilmiötä vain kvantitatiivisesti, jolloin ei löytynyt konkreettisempaa ja syvällisempää tietoa siitä, miten tuloksellisuusinformaatiota todellisuudessa ja käytännössä hyödynnetään.

Wangin (2000) tutkimuksen tulokset on valittu tähän tutkielmaan sen vuoksi, että hänen tutkimuksensa aihe ja tutkimusongelma liittyivät eniten tähän tutkielmaan. Siksi tämän tutkielman tuloksia verrataan johtopäätöksiä tehdessä näihin tuloksiin eikä kansallisiin tutkimustuloksiin. Tutkimuksessa oli käytetty ensiksi kvantitatiivista menetelmää ja näitä tuloksia oli syvennetty vielä kvalitatiivisella menetelmällä. Nämä haastattelut koostuivat viidestä lyhyestä puhelinhaastattelusta, jolloin kvantitatiivinen sai suuremman painoarvon. Tutkimuksen päätulokset osoittivat, että tulostiedon käyttäminen budjetoinnissa tarkoittaa muutoksia prosesseissa, henkilökohtaisella tasolla, rakenteissa ja kulttuureissa. Nämä muutokset johtavat aina voimarakenteiden ja voiman muutoksiin organisaation sisällä ja, siksi aiheuttavat joissakin henkilöissä vastustusta. Tuloksellisuusinformaation käyttöä kritisoitiin, koska sen ajateltiin kaventavan lainsäätäjien valtaa ja siirtävän sitä johtotasolle. Yhdysvalloissa poliitikot ovat kuitenkin tukeneet tulostiedon kehittämistä ja siksi tukevat myös sen käyttöä. (Wang 2000, 113–116.)

Tutkimustulosten mukaan tulostiedon hyödynnetään budjettisyklin eri vaiheissa suunnittelussa, tulosjohtamisessa ja arvioinnissa. Sitä hyödynnetään budjetointiprosessin vuorovaikutuksessa eri toimijoiden välillä. Silti tuloksien perusteella havaittiin, että harvemmat tutkimukseen osallistuneet yksiköt käyttivät sitä allokointipäätösten perusteena. Päätöksentekoon vaikuttivat enemmän politiikka kuin tulostiedon hyödynnetään. (Wang 2000, 106–108). Tutkimustulokset myös osoittivat, että tuloksellisuusinformaation yhtenä tärkeimpänä hyödyntämisen edellytyksenä pidetään johdon tietojärjestelmää ja suoritekohtaisen kustannustiedon saatavuutta. (Wang 2000, 112).

Näiden yllä mainittujen tutkimusten lisäksi löytyi OECD:n (Organisation for Economic Cooperation and Development) tekemä arviointitutkimus, jossa Suomen hallinnon maa-arvioinnin yksi keskeinen havainto oli strategisen ohjauksen, tulosohjauksen ja talousohjauksen eriytyneisyys toisistaan. Arviointitutkimuksen mukaan tulosohjausta pitäisi kehittää siten, että jatkossa entistä paremmin toteutuisi selkeä yhteys tavoitteiden asetannan ja resurssien allokoinnin välillä. Tämän to-

teutumiseksi on toimintakulttuurin tasolla edistettävä toiminnan ja talouden yhdistämistä sekä hallinnonaloilla että virkamiestasolla. (OECD 2010, 28–29.)

OECD:n arviointitutkimuksen (2010, 35) mukaan valtioneuvostotasoisien strategisen suunnittelun ja budjettikehyksen erillisyyden rajoittaa resurssien priorisointi mahdollisuuksia ja uudelleen sijoittamista. Suomen hallinnon siilomainen rakenne on pahimmillaan ajanut toiminnan tuloksellisuuden osatavoitteisiin kokonaishyödyn kustannuksella. Arvioinnissa todetaan, että tulosohjauksen kehittämisen kannalta poliittis-strategisen ohjauksen ja talousarvio-ohjauksen yhteys on liian irrallinen, vaikka tulosohjauksella on suora linkki valtion talousarvioon niin pääluokka-, luku- kuin momenttitasollakin.

Tutkimusprosessin aivan loppuvaiheessa havaittiin Merja Snygg (2012) pro gradu -tutkielman nimeltään Strategiasta tuloksiin -tulosohjaus valtionhallinnossa. Tämä tutkielma oli tehty pääosin kvantitatiivisin menetelmin ja se keskittyi enemmän mittareiden etsintään kuin soveltamisen näkökulmaan. Tämän tutkielman kanssa yhteistä oli aiheiden liittyminen strategiseen johtamiseen. Tutkielman tulokset osoittivat, että Suomen valtionhallinnossa tulosohjaus ei vielä ole osa strategista johtamista, vaikka virastojen mielestä strategiseen johtamiseen pitäisi enemmän panostaa. Tämän tutkielman kannalta mielenkiintoista oli havaita, että opetus- ja kulttuuriministeriön vastaajat suhtautuivat kriittisesti varsinkin ministeriön antamaan ohjeistukseen ja tulosohjauksen selkeyteen sekä ymmärrettävyyteen. Snyggin (2012) tutkielma havaittiin vasta tämän tutkielman viimeistelyvaiheessa, joten näitä tuloksia ei ole otettu mukaan aikaisempien tutkimustulosten joukkoon johtopäätelmiä pohdittaessa.

1.6 Tutkimuksen paradigma, menetelmä ja metodi

Tutkimuksen paradigma on muodostettu ilmiön esiymmärryksen ja oletettujen tutkimustulosten perusteella, joita esiteltiin tutkimuksen tavoite ja ongelma luvun (1.2) yhteydessä. Tämän perusteella on päädytty hermeneuttis-fenomenologiseen lähestymistapaan eli paradigmaan. Kuhn (1970, 75) kiteyttää paradigman käsitteen siten, että se sisältää tiedeyhteisön jäsenten muodostamien uskomusten, arvojen ja jaettuja tekniikoiden viitekehyksen. Paradigma toimii tiedeyhteisön toimintojen suunnannäyttäjänä ja karttana sekä sitä voidaan hyödyntää ongelman ja asioiden fokuksen kohdentamisessa. Lisäksi sitä voidaan käyttää hyväksyttävien teorioiden määrittelemisessä ja päätettäessä ongelman ratkaisemiseksi tarvittavista metodeista ja tekniikoista. Alasuutari (1999, 83) näkee para-

digman myös toisinpäin, jolloin aineiston luonne asettaa rajat sille, millainen on tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja millaisia metodeja voi käyttää.

Hermeneuttis-fenomenologiselta pohjalta tutkielmassa pyritään tulkitsemaan ja syvällisesti ymmärtämään kokemuksia tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ilmiöstä varsinkin budjetoinnin, päätöksenteon ja johtamisen näkökulmasta valtionhallinnon kontekstissa. Hermeneuttinen tutkiminen painottaa tulkitsevaa otetta ja fenomenologia yrittää päästä kiinni ihmisten kokemusmaailmaan (Usher 1996, 19).

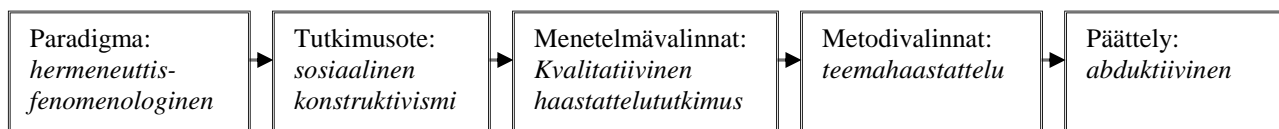
Paradigman tieteenfilosofisen ontologisen luonteen mukaisesti, tutkittavaa ilmiötä ymmärrettäessä on muistettava, että haastateltavien kokemuksiin vaikuttavat myös viraston historia ja vuosien kuluessa muotoutunut kulttuuri. Tästä paradigmasta käsin tietämys ei ole kumuloituvaa ja jollain toisella paradigmatella voitaisiin ymmärtää ilmiötä toisella tavalla. Usher (1996, 19–21) kutsuu tätä erilaisten paradigmojen kautta tapahtuvaa samojen toimintojen ja kontekstien tutkimista niiden uudelleen ymmärtämiseksi. Usher näkee tämän paradigman lähestymistavan siten, että tutkijan olisi opittava kokemuksista ja oltava dialogissa itsensä sekä sen kanssa, mitä yritetään ymmärtää.

Tämän tutkimuksen tutkimusote on sosiaalinen konstruktivismi, jossa tutkija hermeneuttis-fenomenologisen paradigman mukaisesti yrittää ymmärtää ja tulkita johtajia, päälliköitä ja tukitoiminnoissa työskenteleviä heidän sosiaalisessa todellisuudessaan. Tutkija tavoittelee objektiivista tutkimusta, vaikka paradigman mukaisesti tutkijalla on tulkitseva ja subjektiivinen lähestymistapa ilmiöön. Tutkimuksen tieteenfilosofisen epistemologisen luonteen mukaisesti, empiirisessä osassa paneudutaan case- eli tapaustutkimuksen avulla, havainnoimaan tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen ilmiötä.

Tutkimusotteen mukaisesti tutkimusmenetelmänä on kvalitatiivinen haastattelututkimus, jotta päästään paradigman mukaiseen syvälliseen kokemusten ymmärtämiseen. Aikaisemmissa kansanvälisissä artikkeleissa aihetta on tutkittu lähinnä kvantitatiivisten menetelmien avulla. Näillä menetelmillä saadaan vertailutietoa eri organisaatioista, mutta ei välttämättä syvempää ymmärrystä ilmiöstä ja ihmisten käyttäytymisestä. Siksi tämän tutkimuksen empiiriseen osuudessa on käytetty kvalitatiivista tutkimusmenetelmää. Tutkimuksen metodina käytetään puolistrukturoitua teemahaastattelua. Eskola & Suoranta toteavat (1998, 18), että laadullisessa tutkimuksessa usein keskitytään pieneen tapausmäärään ja niitä analysoidaan mahdollisimman perusteellisesti. Tutkimuksen puolistrukturoidulla haastattelumetodilla varmistetaan, että haastateltavat saavat tuoda vapaasti esille todellista

kokemusmaailmaansa, mutta teemojen avulla pystytään haastatteluille luomaan tietty jäsennys ja rakenne. Tämän avulla kerätään tietoa johtajien ja päälliköiden todellisista kokemuksista tutkimusongelman ymmärtämiseksi. Koskinen ym. (2005, 105) on kuvannut teemahaastattelua erinomaiseksi ja tehokkaaksi menetelmäksi, koska tutkija voi ohjata haastattelua ilman, että kontrolloi sitä täydellisesti.

Tutkielma sijoittuu aineisto- ja teorialähtöisen välimaastoon, jolloin abduktiivinen päättely soveltuu tämän paradigman ja tutkimusotteen mukaiseen ongelman ratkaisuun. Abduktiivisessa päättelyssä aineistosta tehdyille löydöksille ja tulkinnoille etsitään vahvistusta teoriasta. (Kvalimot 2013) Alle kuvioon (kuvio 1) on kuvattu yhteenvetona yllä mainittuja valintoja.



Kuvio 1. Paradigman pohjalta tehdyt valinnat.

Teemahaastattelun koodaamista, sisällönanalyysiä, synteisiä, tuloksia, tulkintaa ja johtopäätelmiä käsitellään tarkemmin tutkimuksen empiirissä osuudessa.

1.7 Tutkimuksen kulku

Tutkimusprosessi alkoi aiheen valinnalla, jonka kriteerinä oli tutkijan oma kiinnostus ja aiheen sopevuus omalle tieteenalalle. Aiheesta ei löytynyt kansallisella tasolla ja julkisen sektorin puolelta aikaisempia tutkimustuloksia, jolloin tutkitulla tiedolla on merkitystä omalla tieteenalalla. Tutkimusprosessi alkoi varsinaisesti kesällä 2012, jolloin aihe varmistui ja kirjallisuuteen perehtyminen alkoi.

Tutkielma alkaa taustateorioiden esittelystä. Ensiksi esitetään perusteet managerialismista, julkisen valinnan teoriasta ja New Public Management -doktriinista sekä sen pohjalta luoduista uudemmissa ajattelumalleista (Lähdesmäki 2003; Bouckaert & Pollitt 2011). Tämän jälkeen päästään tuloksellisuuden viitekehykseen ja Suomen valtionhallinnon käytössä olevan tulosprisman kuvaukseen. Tili-velvollisuuden ja tulosvastuun ymmärtäminen on olennainen osa tuloksellisuutta, jonka vuoksi se muodostaa oman lukunsa (2.15). Sen jälkeen tarkastellaan yksityiseltä sektorilta lähtöisin olevaa

beyond budgeting -ilmiötä, jotta saadaan laaja-alaisemmin uusia näkemyksiä tuloksellisuustiedon ja resurssien yhdistämisen mahdollisuuksista (Fraser & Hope 2003). Nämä teoreettiset taustat auttavat ymmärtämään tutkielman varsinaista teoreettista viitekehystä.

Seuraavaksi on lyhyt esittely teoreettisen viitekehysten etenemisestä. Aluksi kuvataan tulosbudjetoinnin sitomista strategiaproessiin, jonka jälkeen määritellään tulosbudjetoinnin teoreettinen malli. Tämän jälkeen tarkastellaan tulostiedon hyödyntämistä erityisesti budjetoinnin, päätöksenteon ja johtamisen näkökulmasta. Päätöksentekoa käsitellään sekä hallinnollisena ilmiönä rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta että talousteorian näkökulmasta rationaalisena ilmiönä. Ensiksi käsitellään päätöksentekoa rajoitetun rationaalisuuden näkökulmasta (Simon 1956; Simon 1957). Tällöin päätöksentekijä pyrkii löytämään, ei välttämättä parasta vaan tarpeeksi hyvän vaihtoehdon. Rajoitetun rationaalisuuden käsitettä laajennetaan vielä monitulkintaisuuden käsitteellä (March 1988; Vakkuri 2011; Vakkuri 2012; Sinervo 2012). Talousteorioihin perustuvassa rationaalisessa päätöksenteossa pyritään parhaan mahdollisen vaihtoehdon valintaan ja hyötyjen maksimointiin (Seeck 2008, 173). Tutkielmassa käsitellään päätöksentekoa myös kokonaisrationaalisesta näkökulmasta, jossa tulosprisman viitekehysten mukaisesti kerätään tuloksellisuusinformaatiota, jota voidaan hyödyntää resurssien suunnittelussa ja seurannassa. Tämän jälkeen syvennetään aihetta intressi- ja valtasuhteiden merkityksellä, tuloksellisuusinformaation käytön aiheuttamilla sivu- sekä kannustinvaikutuksilla. (Wildavsky 1975; Reunanen 2000; Salminen 2001; Joyce 2008; Blanchard 2008; Hatry 2008; Smith 1995.) Yhteenvetona todetaan, että ensiksi tutkittava ilmiö sijoitetaan teoreettiseen viitekehykseen, jonka jälkeen näkökulmaa laajennetaan ja syvennetään analysointitulkinta-, valinta-, vaikutusnäkökulmien tarkastelulla.

Tutkimuksen keskeiset havainnot ja tulokset luvussa (luvussa 4) aineiston kuvaus on tehty tyypittelyn pohjalta. Kuvauksessa on haluttu luoda vuoropuhelua eri johtamistasojen näkökulmien välille. Tutkimuksen keskeiset tulokset on edelleen jaettu prosessinäkökulmasta esitettyihin tuloksiin ja tyypittelyn näkökulmasta esitettyihin tuloksiin. Tarkoituksena on aluksi hahmottaa toiminnan ja talouden suunnittelu- ja seuranta-prosessin vaiheita valtionhallinnon kontekstissa, jotta voitaisiin ymmärtää tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mahdollisuuksia prosessin aikana. Varsinaisina päätuloksina esitetään tyypittelyn pohjalta syntyneet tyypit, joiden ominaispiirteitä esiintyy päätöksenteossa ja johtamisessa. Tämän jälkeen nämä tyypit on vielä jaettu panos- ja tulosjohtamisen alle omiin ulottuvuuksiinsa.

2 Tutkimuksen teoreettinen osuus

2.1 Tulohajauksen, -johtamisen ja -budjetoinnin teoreettinen tausta

2.1.1 *Managerialismi*

Managerialismissa kiinnitetään huomiota erityisesti johtamiseen ja johtamisen lähtökohtiin. Vartolan (2004, 231) mukaan managerialismissa painotetaan selkeitä päämääriä, joita motivoitunut henkilöstö yrittää saavuttaa. Lisäksi byrokraatteja halutaan kannustaa yrittäjämäiseen työtoteeseen. Managerialismissa kustannukset ovat erityisen merkittävässä asemassa, jonka takia organisaatiot ovat yrittäneet vähentää byrokratiaa. Managerialismia voidaan pitää sisällöltään rationaalisena ja siinä tavoitellaan mahdollisimman tehokasta toimintaa sekä tuloksia aikaansaavaa organisaatiota. Tämän aikaansaamiseksi julkisella sektorilla on otettu mallia yksityisen sektorin johtamisopeista, koska niillä on nähty olevan yhteys länsimaisen talouden edistykseen. Näitä samoja arvoja on nähtävissä seuraavan luvun (2.1.2) New Public Management-doktriinissa. Managerialismia on pidettykin pohjana New Public Management-doktriinin (NPM-doktriinin) muodostumiselle. (Vartola 2004, 232–233; Lähdesmäki 2003, 52.) Lähdesmäki (2003, 55) tarkentaa käsitteiden välistä eroa siten, että NPM-doktriini on laajempi lähestymistapa kuin managerialismi ja siten managerialismi voidaan nähdä keskeiseksi osaksi NPM-doktriinia.

Managerialismin ideologian perusteita voidaan löytää jo sosiaalidarwinismista 1870–1880-luvun Yhdysvalloista. Tällöin kilpailun ja luonnollisen valinnan ajateltiin edistävän parasta valikoitumista ja menestymistä. (Vartola 2004, 232–233.) Managerialismin perustana voidaan pitää Frederick Taylorin 1900-luvun alussa kehittämää tieteellisen liikkeenjohtamisen teoriaa, jossa tieteellisiä menetelmiä hyödynnetään prosessien kehittämisessä ja liikkeenjohtamisessa. Taylor kehitti teoriansa alun perin tehdasorganisaatioiden johtamiseen, mutta hänen mielestään niitä voidaan käyttää julkiseen hallintoon. Taylorin teoriaan liittyvät myös hänen ajatuksensa työnjaosta, erikoistumisesta, osaamisesta, tuottavuudesta ja tehokkuudesta. (Lähdesmäki 2003, 37.)

Henri Fayolin ja Peter Druckerin teoriat ovat omalta osaltaan vaikuttaneet julkisjohtamisen kehitykseen (Lähdesmäki 2003, 39). Fayolin (1949) teorian perusteella johtaminen on yksi merkittävimmistä komponenteista tuloksekkaassa organisaatiossa ja varsinkin isoissa organisaatioissa johtajan rooli korostuu (Lähdesmäki 2003, 41). Fayolin jakaa työt viiteen osa-alueeseen: organisaation ta-

voitteiden suunnitteluun, toimivallan ja vastuun linjojen organisointiin, ohjaukseen eli työjärjestyksestä päättämiseen, koordinointiin, ja valvontaan. (Fayol 1949, 3.) Drucker kuvaa johtamisen välineeksi, jonka avulla saadaan aikaiseksi tuloksia tuottava organisaatio. Ensiksi organisaatiossa pitää olla oikea henkilöstörakenne ja toiseksi henkilökunnan on pidettävä mielessä yhteiset päämäärät ja arvot. Henkilökunnalla pitää olla tarvittava ammattitaito ja kehittämisote, jotta toiminta on tuloksellista ja kyetään aikaansaamaan tarvittavia muutoksia. (Lähdesmäki 2003, 41.) Vartola (2004, 232–233) lisää näihin edellä mainittuihin näkemyksiin, että managerialismin kehitykseen on vaikuttanut myös 1970-luvun lopun kulttuurijohtamisen ideologia. Tällöin johtamisella voitiin vaikuttaa organisaatiokulttuurin muutokseen. Suomeen hallintopolitiikassa tämä tarkoitti hallinnon siirtymistä byrokraattisesta kulttuurista enemmän palvelukulttuuriin.

Managerialismiin otettiin mukaan uustayloristisia ajatuksia 1980-luvun puolivälissä. Tämä ideologia painottaa tulostietoista ajattelua, kuten tehtävän asettelua, tulosindikaattoreita, toimintamenobudjetoitua ja tulospalkkausta. Tämä johti siihen, että Suomessakin otettiin käyttöön tulosjohtaminen. Tulospalkkaus on myös osa tulosajattelua ja siksi managerialismissa uskotaan, että tulospalkkaus ratkaisee virkamiesten motivaatio ongelmat. (Vartola 2004, 233–234.)

Managerialismi on saanut kritiikkiä siksi, koska kaikille organisaatioille ei riitä samat yleiset johtamisopit ja poliittiset taidot. Monimutkaiset tehtävät vaativat paikallista ja kontekstiin sopivaa asiantuntemusta. Johtajan pitäisi ottaa huomioon eettiset, lailliset asiat, tasa-arvo näkökulmat, oikeudenmukaisuus ja redistributiivisuuden tarpeet toimittaessaan julkisia palveluita. Managerialismiin liittyy muitakin ongelmia, koska sen oppien mukaisesti hallintoa pitäisi desentralisoida, jotta hallinnon alemmille tasoille saataisiin lisää autonomisuutta. Tämä ei ole aina onnistunut toivotulla tavalla, koska esimerkiksi Suomessa ministeriön ja viraston välissä tulossopimusneuvotteluissa halutaan usein leikata sovittuja varoja ja budjettiohjaus on joutunut tiukan sekä keskitetyn ohjauksen kohteeksi. Hallinnonaloilta vaaditaan selkeät, ohjeiden mukaiset raportit, jotka ovat mahdollistuneet uuden informaatioteknologian avulla. Tämä on johtanut siihen, että laskentajärjestelmistä ja budjettikäytännöistä on muodostunut hyvin standardisoituja. Tästä syystä hallinnon desentralisointi on nähty myös sentralisointina. (Vartola 2004, 233–235.)

2.1.2 New Public Management -ajattelu tulosbudjetoinnin perustana

New Public Management-käsitteellä (NPM) eli uudella julkisjohtamisella on hyvin paljon samoja piirteitä, kun edellisen luvun (2.1.1) managerialismilla. NPM-doktriinin mukaan julkista hallintoa ja johtamista kehitetään ottamalla mallia yritysmaailman kilpailullisista olosuhteista. Organisaatioihin on luotu markkinatyypisiä mekanismeja kilpailullisilla sopimuksilla ja näennäismarkkinoilla. Tämän lisäksi organisaatioille on asetettu päämääriä ja tavoitteita, joiden toteutumista seurataan tulosindikaattoreiden avulla. Näillä toimenpiteillä tavoitellaan hallinnon tehostamista ja asiakkaiden tarpeiden parempaa huomioimista. NPM-doktriiniin pohjautuu myös päämies-agentti-teoria. (Hood 1991; Lane 2000; Osborne & Gaebler 1992; Bouckaert & Pollitt 2011.)

Aluksi New Public Management-doktriinin kehityksestä ja synnystä lyhyesti, jotta paremmin hahmotetaan ajattelun perusoletukset ja sen leviämisen syyt anglosaksisissa maissa. New Public Management-doktriinin juuret ovat lähtöisin jo 1950-luvun julkisen hallinnon reformeista. Aluksi doktriini koski enemmän teknisiä ja laillisia, kuin poliittisia ja taloudellisia asioita. 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun loppuun oli vallalla rationaaliseen ja hierarkkiseen suunnitteluun perustuva aika-kausi, jossa avaintekijöinä tuottavuuden nousulle pidettiin tieteellistä ajattelua ja ammattitaitoa. (Bouckaert & Pollitt 2011, 11.) Varsinainen New Public Management-ajattelu alkoi vasta 1980-luvun alusta, kun Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa ja Ranskassa keskityttiin rationaaliseen ja strategiseen politiikkaan ja arviointiin. Toisena edistävänä tekijänä on nähty 1970-luvulla alkanut globaali rahoituskriisi ja uskomus siihen, että valtionhallinnon organisaatiot ovat ylikuormittuneita ja tehottomia. (Bouckaert & Pollitt 2011, 6.) Tehottomuuden lisäksi julkista hallintoa on pidetty myös tuhlailevana ja ei-vaikutuksia aikaansaavana. Tämän takia reformeja voidaan pitää reaktiona perinteistä byrokratiaa ja suureksi paisunutta hallintoa vastaan. Julkisen sektorin reformeilla on haluttu saada aikaan muutoksia ja erityisesti julkisen johtamisen on ajateltu ratkaisevan näitä ongelmia. (Syfert & Eagle 2008, 150.) Hallintojen parantamiseksi varsinkin Australia, Kanada, Alankomaat, Uusi-Seelanti, Ruotsi, Iso-Britannia ja Yhdysvallat ovat käynnistäneet merkittäviä keskushallinnon reformeihin perustuvia ohjelmia 1980-luvulla. (Bouckaert & Pollitt 2011, 6.)

Yhtenä vahvana New Public Management -ajatusten edistäjänä on nähty erityisesti Iso-Britannian pääministeri (vuosina 1979–1990) Margaret Thatcher ja hänen kannattamansa uusliberalistinen talouspolitiikka. (Bouckaert & Pollitt 2011, 7.) Yhdysvalloissa myös presidentti (vuosina 1981–1988) Ronald Reagan suosi yritysmaailmasta tulevaa ajattelumallia. Varsinaisesti anglosaksinen maailma alkoi kutsua aihetta nimellä New Public Management 1990-luvun alussa, mutta Yhdysvalloissa siitä

kirjoitettiin myös nimellä Reinventing Government. (Bouckaert & Pollitt 2011, 9.) Ajatusmalli lähti elämään myös nousukausien aikana, vaikka sen syntyyn alun perin vaikutti laskusuhdanne.

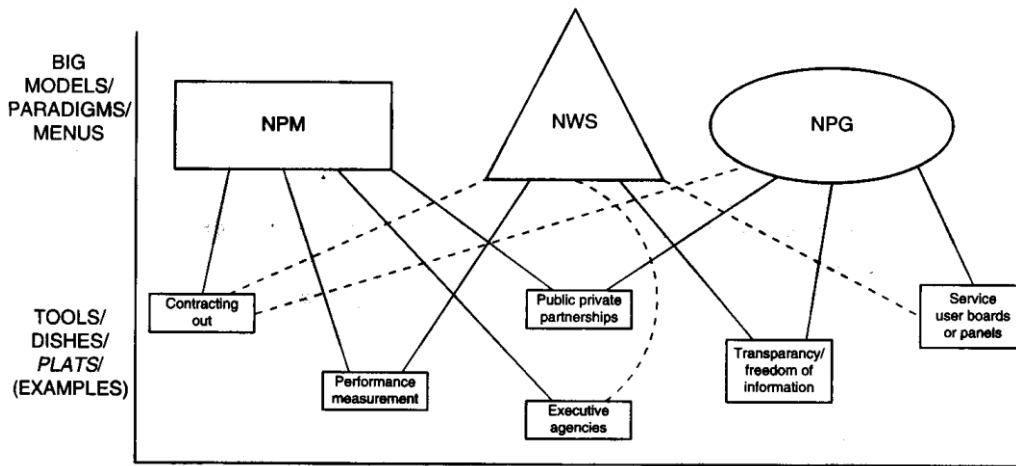
Bouckaert & Pollitt (2011, 10) esittävät, että NPM ei ole tarkasti määritelty käsite ja monet eri lähteet painottavat käsitteen sisällä eri asioita. Bouckaert & Pollitt näkevät ilmiön kaksitasoisena. Korkealla tasolla teoria nähdään laajemmin julkisen sektorin parantamisena, jossa julkiselle sektorille tuodaan yritysmaailman käsitteitä, tekniikoita ja arvoja. Arkipäiväisellä tasolla teoria ilmentää tuloksellisuusmittaukseen ja tuloksellisuusinformaatioon keskittymistä. Siihen kuuluvat organisaatioiden rakenteiden madaltaminen, tehtävien koordinointi hierarkian alatasoille ja hierarkkisen hallinnon korvaamista erilaisilla sopimussuhteilla. Käytössä voi olla laajasti myös muita erilaisia markkinatyyppejä mekanismeja, kuten kilpailutusta, julkisten palveluiden käyttäjien kokemista asiakkaina, tulospalkkausjärjestelmän käyttöä ja laadun parantamiseen kehitettyjen mallien hyödyntämistä. Lähdesmäki (2003, 60–61) tiivistää NPM-ajattelun keskeiseksi sisällöksi yrittäjyyden, tili-velvollisuuden, Value for Money-ajattelun, johtamisen yleistettävyyden sekä kolmen E:n mallin. Tähän kolmen E:n malliin kuuluvat käsitteet: taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus (economy, efficiency, effectiveness). Lisäksi Lähdesmäki tuo esiin kansalasten roolin valintoja tekevänä kuluttajina ja veroja maksavina rahoittajina.

NMP-doktriinin pohjalta muodostunut ajattelutapa on saanut kritiikkiä, koska siinä ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota henkilöstöjohtamiseen (leadership) ja henkilöstön innovointiin. Johtamisessa pitäisi painottaa enemmän luovaa johtamista ja tukea kulttuurista muutosta. (Bouckaert & Pollitt 2011, 10.) NPM-ajattelutapa ei sovi kaikkien maiden kulttuuriin, eettisiin ja poliittisiin piirteisiin. NPM-ajattelu on saanut kritiikkiä myös niissä maissa, joista se on alun perin lähtenyt liikkeelle. NPM-ajattelu ei kuitenkaan ole kadonnut vaan sen rinnalle on kehitetty vaihtoehtoisia malleja. (Bouckaert & Pollitt 2011, 10–11.)

Näitä vaihtoehtoisia malleja on kehitetty varsinkin 2000-luvun alusta alkaen ja huomiota on kiinnitetty esimerkiksi hallintaan (governance) ja kumppanuuteen (partnerships) ja verkostoitumiseen (networks). Hyvän hallinnan (good governance) ajatellaan tapahtuvan verkostoitumalla ja muodostamalla kumppanuussuhteita julkisen sektorin, yritysten ja kansalaisten muodostamien yhdistysten välille. Näiden lisäksi informaatioteknologian käyttöönotolla on tavoiteltu julkisen sektorin tuottavuuden parantamista, palveluiden saatavuuden nopeutumista ja kansalaisten demokraattisempaa osallistumisen mahdollisuutta. Sähköinen hallinto (e-government) ei ole itsessään oma mallinsa vaan se tukee esimerkiksi New Public Management-doktriinin toteuttamista ja edistää yhteistyöverkosto-

jen hallintaa. (Bouckaert & Pollitt 2011, 7.) Lisäksi on nostettu esiin hallinnon läpinäkyvyys (transparency), osallistuminen (participation) ja hallinnon globalisoituminen. Globalisoituminen on lisääntynyt, koska yhteistyö maiden eri instituutioiden välillä on kasvanut, kuten yhteistyö EU:n tai YK:n kanssa. (Bouckaert & Pollitt 2011, 8.)

Kuviossa (kuvio 2) on Bouckaert & Pollitt (2011, 19) kuvaama NPM-malli ja sen pohjalta kehitetyt New Public Governance-malli (NPG) ja heidän itsensä kehittämä Neo-Weberian State-malli (NWS). NWS-malli keskittyy modernisoimaan perinteistä byrokratiaa tekemällä siitä enemmän ammattimaisempaa ja tehokkaampaa, mutta unohtamatta sitä, että hallinto pystyy vastaamaan kansalaisten tarpeisiin. Bouckaert & Pollitt näkevät, että NWS-malli on käytössä lähinnä länsimaissa demokraattisissa hyvinvointivaltioissa, kuten Saksassa, Ranskassa ja Pohjoismaissa. NWS-malli on enemmän luottavaisempi ja optimistisempi valtion järjestelmää kohtaan kuin NPM-malli.



Kuvio 2. Paradigmat ja esimerkkejä niiden toteuttamiseen liittyvistä työkaluista (Bouckaert & Pollitt 2011, 25).

NPM-doktriinin työkaluihin kuuluvat yllä olevassa kuviossa mainitun tulosmittauksen lisäksi strateginen suunnittelu, tulosbudjetointi ja -tulosjohtaminen. Suomen valtionhallinnossa on käytössä tulosohjausmalli, jonka pohjautuu tähän NPM-doktriiniin. Tulosohjausta on kehitetty uusien mallien mukaisesti esimerkiksi parantamalla hallinnon läpinäkyvyyttä ja verkostoitumalla. Suomessa julkisen hallinnon toiminnasta on saatu läpinäkyvämpää avaamalla kansalaisten käytettäväksi erilaisia sähköisiä tietokantoja ja julkaisemalla tuloksellisuustietoja valtion raportointipalvelu Netrassa.

2.1.3 Tulosjohtaminen

Tulostiedon hyödyntämistä päivittäisen johtamisen välineenä kutsutaan tulosjohtamiseksi (Rivenbark 2008, 136). Tulosjohtamisen tavoitteena pitäisi olla, että panosten seuraamisesta päästäisiin toimintojen, kustannusten ja tulosten seurantaan (Blanchard 2008, 72). Pitää kuitenkin muistaa, että tulokontrollilla ei voi korvata kokonaan panoskontrollia, vaan pitäisi löytää yhdistetty mekanismi, jossa seurataan panoksia, tuotoksia ja tuloksia. (Curristine 2008, 220.)

Kansainvälisessä kirjallisuudessa johtaminen jaetaan henkilöstöjohtamiseen (leadership) ja asiajohtamiseen (management). Seeck (2008, 330–331) kuvaa näitä siten, että ihmisten johtamisen ominaispiirteitä ovat kulttuurinen ymmärrys, karismaattisuus ja visioiminen. Asiajohtamisen voidaan ajatella sisältävän suunnittelua, organisoitumista, budjetointia ja sen valvontaa, osallistumista, innostumista ja palkitsemista. Vartolan (2004, 225) mukaan asiajohtamiseen perustuvat johtamisopit lähtevät siitä näkemyksestä, että organisaatiossa työskenteleviä ihmisiä johdetaan enimmäkseen tulostavoitteiden avulla. Tämän lisäksi suositetaan päätösvalan delegointia ja valvonta kohdistetaan työprosessien sijasta työntuloksiin. Suomessa käytetään termiä johtaminen, jonka ajatellaan sisältävän sekä henkilöstö- että asiajohtamisen ulottuvuuksia. Hyvä johtaja tarvitsee näitä kumpaakin ominaisuutta onnistuakseen johtamisessa.

Tulosjohtaminen pohjautuu aikaisemmin suosittuun tavoitejohtamiseen (Seeck 2008, 323; Vartola 2004, 226). Yksityisen sektorin puolella tulosjohtaminen nousi merkittäväksi 1970-luvulla, jolloin painotettiin yrityksen arvon nousua, taloudellisen tuloksen ja voiton tekemistä (Seeck 2008, 323). Vartolan (2004, 226) mukaan julkisessa hallinnossa valtiovarainministeriö käynnisti vuonna 1988 tulosjohtamisen (tujo:n). Sen lähtökohtana oli valtion menojen pienentäminen ja hallinnon kehittäminen managerialismin oppien mukaisesti. Lähdesmäen (2003, 11) näkemyksen mukaan julkisessa hallinnossa on ollut vallalla New Public Management-doktriiniin perustuva johtaminen, mikä on esiintynyt tulosjohtamisen ja strategisen johtamisen muodossa Suomen hallinto- ja johtamisreformissa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Lumijärvi (2009, 70) on argumentoinut, että tulostamminen ja tulosjohtaminen ovat suoraa jatkoa aikaisemmalle tavoitejohtamiselle, eikä hänen mielestään näillä ole mitään sisäistä yhteyttä New Public Managementin mukaiseen ajatteluun.

Puhtaassa tulosohejausmallissa poliittinen päättäjät ”tilaajana” päättää, mitä tuotetaan tai järjestetään. Toimintayksikkö ”tuottajana” taas päättää, miten palvelu tuotetaan tai järjestetään. (Meklin 2001, 94.) Tämä ei kuitenkaan toteudu täydellisesti valtionhallinnossa, koska siellä on vielä byrokraattisia

piirteitä. Byrokraattisissa organisaatioissa päätösvalta on usein hierarkkista ja päätökset tehdään ylätasolla eikä siellä missä hallinto kohtaa kansalaisen. Tämä heijastaa omat ongelmansa johtamisen näkökulmasta, koska valtion virastojen varat tulevat valtion budjetista, jolloin niitä ei hankita itse. Tämän lisäksi valtionhallinnon monet tehtävät on määritelty lainsäädännöllä, jolloin johtajien mahdollisuudet päättää tehtävistä ovat rajallisia. Monelle virastolle ministeriö asettaa tavoitteet, jolloin mahdollisuudet toiminnan suunnan muuttamiseksi muuttuvien tarpeiden ja vaatimusten mukaisesti ovat rajallisia, koska toimintaperiaatteet on määritelty ylemmällä tasolla. Siksi viraston on vaikeaa joustavasti vaihtaa ja ottaa henkilöstöä tarpeen mukaan sekä nopeasti uudistaa toimintatapojaan. (Vartola 2004, 27.) Curristine (2008, 217) esittää, että tutkimustietoon perustuen Suomessa ja Ruotsissa hallinnonalojen virastoilla on ollut pitkään korkea autonomian aste.

Seeck (2008, 272–273) muistuttaa, että johtajien on tasapainoteltava yksikön arjen toiminnassa innovatiivisuutta edistävän luovan vapauden ja tulokselliseen toimintaan liittyvän vastuun välillä. Aika on keskeinen resurssi, jota työntekijöille pitäisi antaa ja johtajalla olla itsellään tulospainesta huolimatta. Johtajien pitäisi tukea myös työntekijöidensä hyvinvointia ja innovatiivisuutta. Vartola (2004, 227) olettaa, että todellisuudessa tulosjohdetuissa organisaatioissa johtajien valta on lisääntynyt, jonka perusteella johtamisesta on tullut enemmän autoritääristä. Organisaation sisällä kilpailun kasvaminen on johtanut siihen, että työntekijöiden motivaatio, työssä viihtyminen ja sitoutuminen on saattanut vähentyä. Curristinen (2008, 225) mukaan hyvässä tulosorientoituneessa kulttuurissa, johtaja etsii keinoja maksimoidakseen henkilöstönsä motivaation ja minimoi muodollisen johtamisen tarvetta. Kontrollointi on kallista ja muodollinen johtamissysteemi vähentää sisäistä motivaatiota.

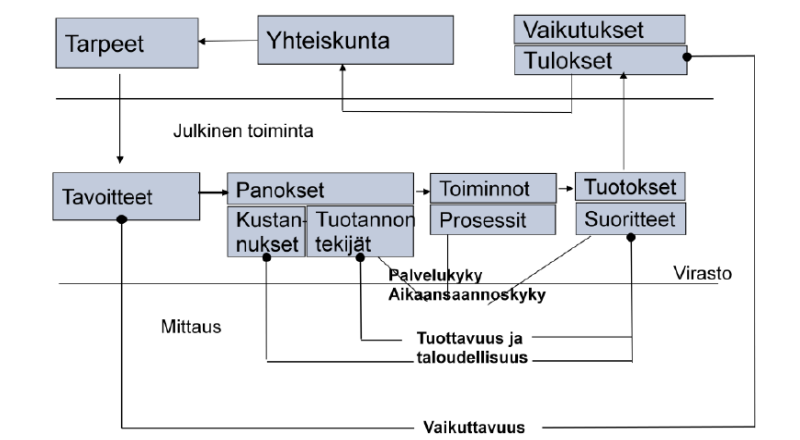
Yksityisen sektorin organisaatiossa on siirrytty pois kiinteistä tulossopimuksista (fixed performance contracts), jotka ovat perustuneet kiinteisiin tavoitteisiin ja tuloksien perusteella tapahtuvaan arvioimiseen sekä palkitsemiseen. (Fraser & Hope 2003, 10.) Nykyään yksityisellä sektorilla on siirrytty kohti tulosjohtamisprosessia, joka perustuu suhteellisen parantamisen sopimukseen (relative improvement contract). Tässä sopimusmuodossa luotetaan enemmän organisaation alempiin tasoihin ja annetaan heille tulosvastuun, jotta heillä olisi paremmat mahdollisuudet hyödyntää tietämystään, suunnitella toimintaansa ja vastata asiakkaiden tarpeisiin. Ylin johto toimii roolimallina, haastajana ja valmentajana. Päätökset tehdään yksiköissä, mutta ne perustuvat tiettyyn hallinnan viitekehykseen, joka muodostuu periaatteista, arvoista ja rajoista. Tätä ei nähdä vain sopimusprosessissa tapahtuvana muutoksena vaan myös kulttuurisena muutoksena. (Fraser & Hope 2003, 26–29.) Rivenbark (2008, 140–145) esittää, että johtajien pitää edistää organisaation oppimista ja kannustaa toi-

minnan parantamisessa. Hyvä tulosjohtaja tukee tietoon perustuvan päätöksentekoympäristön muodostumista.

Viraston talousjohdolla on vahva rooli olla johtajien ja päälliköiden tukena toiminnan ja taloudenohjauksessa. Talousjohdon pitäisi olla johtajien ja päälliköiden aitoja yhteistyö- ja keskustelukumppaneita, jotka ymmärtävät talouden lisäksi myös substanssitoimintaa ja siihen sisältyviä lainalaisuuksia. (Raudusojä ym. 2009, 190.) Nykypäivän talousasiantuntijat tuottavat ja analysoivat tietoa sekä tukevat kustannuslaskentainformaation yhdistämistä ja hyödyntämistä muun organisaation toimintaa kuvaavan informaation kanssa. Talousasiantuntijoilla nähdään olevan uudenlainen sparraajan tai controllerin rooli, johon kuuluvat erilaisten informaatiokokonaisuuksien yhdistäminen. (Järvenpää ym. 2001, 309.)

2.1.4 Tuloksellisuuden viitekehys Suomen valtionhallinnossa

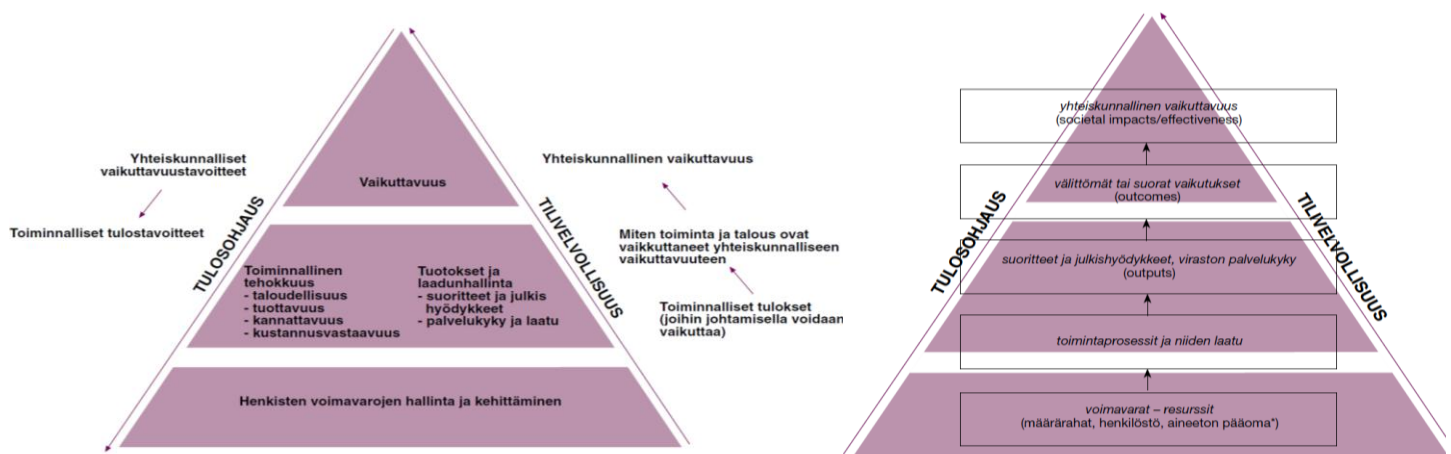
Valtiovarainministeriö (2012, 1) on määritellyt tuloksellisen toiminnan onnistumisen astetta kuvaavaksi käsitteeksi. Toisaalta tuloksellisuudessa on pohjimmiltaan kysymys siitä, että jokainen entiteetti käyttää rajalliset tuotantomahdollisuutensa siten, että ne mahdollisimman hyvin vastaavat yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeita (Meklin 2002, 79). Tuloksellisuus on organisaation tai sen yksikön kokonaistavoitteiden saavuttamista kuvaava yläkäsite, mikä jakautuu neljään eri osa-alueeseen: vaikuttavuuteen, palvelukykyyn, aikaansaannoskykyyn sekä tuottavuuteen ja taloudellisuuteen. Suomen valtionhallinnossa tuloksellisuuskäsitteistö on määritelty panos–tuotos-kuvion (kuvio 3) mukaisesti. (VM 2012, 1–2.) Tämä kuvio on saanut vaikutteita NPM-doktriinin kolmen E:n mallista (economy, efficiency and effectiveness).



Kuvio 3. Valtiovarainministeriön määrittelemä tuloksellisuuskäsitteistö (VM 2012, 2).

Bouckaert & Pollitt (2011, 16) näkevät tuloksellisuuden viitekehysten samantapaisesti kuin se nähdään Suomen valtionhallinnossa. Tämä kuvio (kuvio 11) on esitetty tutkielman liitteenä 1, jotta kansallista tuloksellisuuskäsitteistöä voidaan verrata kansainvälisessä kirjallisuudessa esiintyneeseen viitekehykseen.

Suomen valtionhallinnossa tuloksellisuuskäsitteistö on sijoitettu tulosprisman mukaiseen viitekehykseen vuodesta 2004 alkaen. Kuviosta (kuvio 4) löytyvät valtionhallinnon tulosprisma ja virastojen toiminnan vaikuttavuusketjua kuvaavat mallit. Tulosprismissa tuloksellisuus on jaettu neljään osa-alueeseen: yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, tuotoksiin ja laadunhallintaan, toiminnalliseen tehokkuuteen sekä henkilöstövoimavarojen hallintaan ja kehittämiseen. (Etelälahti 2008, 119.) Näitä tulosprisman mukaisia tavoitteita hyödynnetään tulosohjauksessa ministeriön ja viraston välillä (Raudusojä ym. 2009, 127).



Kuvio 4. Tuloksellisuuden peruskriteerit (oikeat ja riittävät tiedot) (VM 2005, 26) ja virastojen toiminnan vaikutusketjua kuvaava malli (VM 2005, 28).

Tällä hetkellä valtionvarainministeriöllä on käynnissä vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (Vatu-ohjelma), johon kuuluu tulosohjauksen kehittämishanke. Kehittämishankkeessa on jo ehdotettu uutta tulosprismaa ja tuloksellisuuden määritelmää. Nämä ehdotukset löytyvät liitteestä 1 ja kuviosta 13. (VM 2012, 2.)

Seuraavaksi tarkastellaan tuloksellisuuden osa-alueita tarkemmin. Aloitetaan tarkastelu viraston toiminnan johtamisen näkökulmasta. Johtajan on tiedettävä, tehdäänkö yksikössä oikeita asioita ja tehdäänkö asiat oikein. Ensiksi aloitetaan kysymyksestä, tehdäänkö asioita oikein. Tämä liittyy taloudellisuuden ja tuottavuuden kysymykseen. (Meklin 2002, 86.) Tuottavuus saadaan tuotoksien

(suoritteiden) ja panoksien (tuotannontekijöiden) suhdelukuna. (Lumijärvi 2009, 25; Blanchard 2008 72.) Tuottavuudella ei ole absoluuttista nollapistettä, joten tuottavuutta arvioitaessa, sitä voidaan verrata esimerkiksi eri ajanjaksojen välillä, eri yksikköjen ja toimintojen välillä. (Meklin 2002, 87–88.) Tuottavuuden yhteydessä on puhuttu myös allokatiivisesta tehokkuudesta, jolla tarkoitetaan asiakkaiden palvelutarpeiden tyydyttämistä niukoilla resursseilla (Lumijärvi 1994; Lumijärvi 2009, 28).

Taloudellisuus toteutuu silloin, kun tietyt suoritteet pyritään tuottamaan mahdollisimman pienin kustannuksin tai tietyillä kustannuksilla pyritään tuottamaan mahdollisimman paljon suoritteita. Taloudellisuuden tunnusluku lasketaan suoritteiden ja kustannusten välisenä suhteena. Suoritteiden yksikkökustannukset lasketaan taas kustannuksien ja suoritteiden välisenä suhteena. Tämä indikaattori on suhteellinen mitta, jolloin se edellyttää arvioinnissa vertailuasemaa. (Meklin 2002, 87–88; Etelälahti 2002, 85–86.)

Tulosprisman osa-alueen tuotokset ja laadunhallinta kuvaa sitä, millaisia tuotoksia ja palveluja virastossa saadaan aikaiseksi ja kuinka laadukkaita ne ovat (Etelälahti 2008, 120). Valtiovarainministeriön ohjeessa (2012, 2) toiminnalliseen tuloksellisuuteen on otettu myös palvelukykytermi, joka tarkoittaa asiakaspalvelun toimivuudelle ja laadulle asetettujen tavoitteiden toteutumisen astetta. Palvelukyvyllä halutaan tuoda enemmän esiin valtion toimintojen asiakasulottuvuutta. Asiakkaiksi ovat määritelty, toiminnon sisällöstä riippuen, kansalaiset tai hallinnon sisäiset organisaatiot. (VM 2012, 2.)

Etelälahti (87, 2002) näkee, että toiminta on vaikuttavaa, jos se vastaa asetettuja tavoitteita ja vastaa näiden tavoitteiden pohjalla olevia tarpeita. Vaikuttavuuden käsite voidaan edelleen jakaa lyhyen aikavälin vaikutuksiin, joita on helpompi mitata, koska ne aiheutuvat nopeammin viraston toiminnasta. Nämä viraston toimintojen vaikutukset voivat olla erilaista, kuten olemassa olevan tilan muuttumista, säilyttämistä tai estämistä. Lopulta lyhyen aikavälin vaikutusten oletetaan muuttuvan pidemmän aikavälin yhteiskunnalliseksi vaikuttavuudeksi. Meklin (2002, 86) esittää, että yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen voidaan ajatella liittyvän ulkoisen, allokatiivisen ja tulostehokkuuden. Siksi vaikuttavuutena voidaan pitää tietyn palvelun kattavuutta, sitä tarvitsevan kohderyhmän osalta. Blanchard (2008, 73) kuvaa, että on yleistä yhdistää informaatiota kustannusvaikuttavuudeksi.

Meklin (2002, 89) varoittaa että, laatua ja vaikuttavuutta on vaikeampi mitata, jolloin usein keskitytään enemmän tuottavuuden ja taloudellisuuden mittaamiseen. Tämä voi johtaa siihen, että johtajat

keskittyvät enemmän tietyn määrän tuottamiseen ja laatu jää vähemmälle huomiolle. Uudistetun tulosprisman avulla pyritäänkin tasapuolisesti ottamaan huomioon tuloksellisuuden eri osa-alueet, koska yhden alueen heikkeneminen laskee kokonaistuloksellisuutta (VM 2012, 3).

2.1.5 Tilivelvollisuus, tulosvastuu ja mahdolliset ohjausvaikutukset

Virastoille annetaan tulosvastuuta, joka tarkoittaa vapautta määritellä parhaimmat keinot tulosta-voitteiden saavuttamiseksi. Samalla virastot ovat tilivelvollisia käyttämistään verovaroista, aikaansaamistaan toiminnallisista tuloksista ja toiminnan vaikuttavuudesta. Allen (2004, 12) kiteyttää tilivelvollisuuden hyvän hallinnan (good governance) ytimeksi.

Ennen tilivelvollisuus koski talouteen liittyvän oikean ja riittävää tiedon ja kuvan antamista sekä sääntelyjärjestelmän nuhteetonta noudattamista. Nyt tilivelvollisuus on kasvanut koskemaan myös tuloksellisuutta. Redburns ym. (2008, 3) mukaan aikaisemmin tilivelvollisuutta todennettiin kuvaamalla enemmän tekemistä kuin tuloksia. Nykyään tilivelvollisuudella todennetaan usein tuotoksia, koska esimerkiksi vaikuttavuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osoittaminen on vaikeaa. Redburnsin näkemyksen perusteella voidaan todeta, että tilivelvollisen viraston pitäisi pystyä näyttämään, miten saadut resurssit muutetaan toiminnallisiksi tuloksiksi ja vaikutuksiksi. Raudusojä ym. (2009, 17) ovat määritelleet tilivelvollisuuden vastuuksi lakien ja määräysten noudattamisesta sekä vastuuksi siitä, että annettuja resursseja käytetään mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että verovaroja on käytettävä vastuullisesti annettuun tarkoitukseen. Tilivelvollinen on velvollinen raportoimaan toiminnan tuloksista ja varojen käytöstä sille taholle, joka on asettanut tavoitteet ja antanut siihen resurssit. Allen (2004, 12) puolestaan esittää, että tilivelvollisuuden toteutumisen arvioijalla pitää olla systemaattinen tapa arvioida tilivelvollisuuden toteutumista. Arvioinnissa pitää olla monipuolisesti mukana sekä toiminnallisen tuloksellisuuden että vaikuttavuuden tuloksia. Arvioinnissa pitäisi saavuttaa systemaattinen dialogi rahojen käytön ja tuloksien välille, vaikka suorista vaikutuksista ei vielä olisi kattavasti informaatiota.

Julkisen sektorin toiminnan on oltava mahdollisimman läpinäkyvää, jotta veronmaksajat ja muut sidosryhmät voivat tarvittaessa seurata, mihin ja miten heidän verovarojaan käytetään. Gilmour (2008, 41) muistuttaa, että julkisen sektorin raportoinnissa olisi hyvä käyttää mahdollisuuksien mukaan sellaista kieltä, jota myös veronmaksajat ymmärtävät, koska he rahoittavat verovaroillaan julkisen toiminnan. Tämä vaatimus koskee esimerkiksi virastojen tilinpäätösasiakirjaa. Suomen

valtionhallinnossa on käytössä Netra -raportointiportaali (www.nerta.fi), jonka avulla kansalaisilla on mahdollisuus päästä vaivattomasti seuraamaan julkisen hallinnon suunnittelu- ja seurantatietoja, mikä parantaa sekä valtionvirastojen toiminnan läpinäkyvyyttä että edelleen tilivelvollisuuden todentamista.

Johtamisen näkökulmasta on oleellista, että tavoite- ja toteumatietoja seurataan ja raportoidaan. Tämän lisäksi niitä pitäisi analysoida, reflektoida ja hyödyntää, jotta tiedot eivät jäisi vain tilastotiedon tasolle eri raportointijärjestelmiin ja asiakirjoihin. Johtajien ja päälliköiden pitää arvioida, mikä toimii ja mikä ei toimi. Tämän jälkeen heidän täytyy muuttaa tämä informaatio päätöksiksi, miten he allokoivat resurssinsa, kuinka he johtavat ja kuinka he suunnittelevat tulevaisuuttaan. Näiden toimien avulla voidaan parantaa tilivelvollisuuden toteutumista. (Redburns yms. 2008, 4.) Tähän voidaan lisätä Raudusojan ym. (2009, 17) näkemys siitä, että jokainen johtaja ja päällikkö vastaa osaltaan tulostavasta. Päällikön tulostavasta voidaan kuvata siten, että hänen johtamassa yksikössä tavoitteeksi asetetut toiminnalliset tulokset on saavutettava käytettävissä olevilla resursseilla. Toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet asetetaan yleensä organisaation vuosisuunnitteluprosessien yhteydessä.

Valtionhallinnossa resursseja voidaan siirtää eri hankkeiden välillä huonojen ja hyvien tuloksien perusteella. (Redburns yms. 2008, 4.) Tästä voi seurata, että organisaatiot panostavat liikaa instrumentaaliseen eli välineelliseen tilivelvollisuuden toteuttamiseen. Instrumentaalisen tilivelvollisuuden sijaan pitäisi enemmän keskittyä strategisen tilivelvollisuuden toteuttamiseen. (Blanchard 2008, 100.)

2.1.6 Perinteisen budjetoinnin rajoittuneisuus ja uudet näkemykset

Aluksi esitellään näkemyksiä budjetoinnista, sen kritiikistä ja kehityssuunnista yksityisen sektorin puolelta. Usein julkisella sektorilla seurataan yksityisen sektorin kehitystä ja tarvittaessa sovelletaan näitä näkemyksiä omaan kontekstiin sopiviksi. Tämä on tullut esiin edellisissä luvuissa, kuten New Public Management-ajattelussa. Kaikki yksityisen sektorin näkemykset eivät kuitenkaan sovellu valtionhallinnon tarpeisiin.

Useat yksityisen sektorin organisaatiot ovat kritisoineet perinteistä budjetointia ja tarkkoja toimintasuunnitelmia. Perinteinen budjetointi lähtee missiosta, visiosta, arvoista, strategisten suunnitelmien päämääristä ja tavoitteista. Nämä luovat pohjan vuosittaiselle budjetointiprosessille, jolloin budjetti

sisältää esimerkiksi tavoitteet, resurssit ja näiden allokoinnit, toimintasuunnitelmat sekä tarvittavat koordinaatiosuunnitelmat. Tästä huolimatta yksityisen sektorin puolella budjetoinnin ei ole koettu olevan tarpeeksi strategista. Budjetointiprosessi on koettu liian raskaaksi, aikaa kuluttavaksi, jäykäksi, organisaation resursseja tuhlaaviksi ja siten kalliiksi. Sen koetaan sisältävän jatkuvaa kontrollointia ja arviointia. Tästä syystä jotkut organisaatiot ovat päätyneet kehittämään vanhoja budjetointitekniikoita ja menetelmiä, kun taas toiset organisaatiot ovat päättäneet jopa kokonaan luopua vuosittaisesta budjetoinnista. (Fraser & Hope 2003, 3–5; Järvenpää ym. 2001, 153.)

Ensimmäiseksi käsitellään budjetointitekniikoiden kehittämistä. Tekniikoita on kehitetty esimerkiksi siirtymällä nollapohjabudjetointiin, toimintobudjetointiin tai rullaavaan budjetointiin. Nollapohjabudjetointi (zero-based budget / ZBB) ei sinänsä ole uusi keksintö vaan julkisella sektorilla sitä on käyttänyt esimerkiksi jo Jimmy Carter Yhdysvalloissa 70-luvulla (Kelly & Rivenbark 2003, 33–34). Nollapohjabudjetoinnissa budjetointi aloitetaan niin sanotusti puhtaalta pöydältä. Tämä tarkoittaa sitä, että edellisten vuosien toteumalukuja ei käytetä pohjana, vaan jokainen budjettipyynnön kohta pitää pystyä tarkasti perustelemaan. Näillä perusteilla määritellään, mihin todellisuudessa rahaa ja henkilöstöresursseja tarvitaan. Tällöin edellisen vuosien lukuja tai tasoa ei pidetä oletuksena resursien saamiselle.

Seuraavassa esitellään lyhyesti nollapohjabudjetointitekniikkaa Carterin näkemyksen mukaisesti julkisen sektorin kontekstissa. Tässä tekniikassa ylemmätason johtajat asettavat alemmätason johtajille poliittiset tavoitteet, jolloin alemman tason johtajat saavat itse päättää, millä keinoilla nämä tavoitteet saavutetaan. Tämä prosessi on kahdensuuntainen, ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylös virtaava, mutta alemman tason johtajilla on vahvempi rooli kuin perinteisessä budjetoinnissa. Carterin ajama nollapohjabudjetointi osoittautui liian työlääksi tekniikaksi, kun jokainen toiminto piti sitoa erikseen tavoitteeseen, jotta saatiin oikeutus rahan käytölle. (Kelly & Rivenbark 2003, 33–34.) Valtionhallinnon tulosbudjetoinnilla voidaan nähdä olevan samoja piirteitä kuin nollapohjabudjetoinnilla. Tulosbudjetointia voidaan kuitenkin pitää kevyempänä tekniikkana, vaikka budjettipäätösten perusteluina hyödynnetään tulostietoa.

Rullaavaa budjetointitekniikkaa voi hyödyntää perinteisessä vuosibudjetoinnissa, mutta beyod budgeting-ilmiötä käsiteltäessä puhutaan enemmän rullaavasta ennustamisesta, joka koskee nimenomaan pitkän aikavälin suunnitelmien muuttamista rullaaviksi suunnitelmiksi. Fraser & Hope (2003, 87–88) osoittavat tutkimustuloksissaan, että jotkut yksityisen sektorin yritykset ovat kokonaan luopuneet lyhyen aikavälin vuosibudjetoinnista ja jättäneet jäljelle vain pitkän aikavälin suun-

nitelmat, joita he tarkastavat vuosittain. Järvenpää ym. (2001, 169–171) mukaan rullaavassa ennusteessa ennustetaan samanpituinen ajanjakso eteenpäin tietyin säännöllisin väliajoin. Järvenpään ym. mukaan tästä tekniikasta on olemassa monia sovelluksia.

Kaplan & Norton (2002, 308–309) näkevät, että balanced scorecard -mittaristo on luonut uuden strategisen johtamisjärjestelmän, mutta järjestelmä on vielä liitettävä vuosittaisiin budjetteihin taktiikoiden johtamista varten. Kaplan & Norton kokevat, että vuosittaisista budjeteista ei kuitenkaan tarvitse kokonaan luopua. Toisaalta Fraser & Hope (2003, 87–88) osoittavat tutkimustuloksissaan, että vuosibudjetoinnista luopuminen ja rullaavan ennustamisen käyttö ohjaa johtamisessa keskittymään enemmän strategiaan ja keskipitkän aikavälin suunnitteluun, jolloin johtajat eivät enää kiinnitä huomiota lyhyentähtäyksen vuosisuunnitelmien tavoitteisiin. Järvenpää ym. (2001, 171) ovat tiivistäneet rullaavaan ennustamiseen liittyvät hyödyt: vastuun hajautukseen, tuloksen ennustamiseen kulujen seuraamisen sijaan, likviditeetin rahan riittävyyden varmistamiseen, yksilöiden ja yksiköiden vastuun lisäämiseen sekä prosessien kehittämiseen.

Järvenpään ym. (2001, 155) mukaan budjetoinnin yksi tärkeimmistä kehittämisulottuvuuksista liittyy budjetti-informaation laadun parantamiseen. Fraser & Hope (2003, 33–35) esittävät, että perinteinen budjetointi ei ole mahdollistanut kaiken tietämyksen hyödyntämistä ja asiakaslähtöistä päätöksentekoa. Järvenpään (2001, 155) ja Fraser & Hope (2003, 33–35) esittävät, että rullaavan ennustamisen pääpiirteitä ovat strategisten tulosindikaattorien arvojen hyödyntäminen ja päätöksentekojärjestelmän siirtäminen lähemmäksi asiakkaita. Tämä tarkoittaa, että budjettisuunnittelussa halutaan enemmän huomioida asiakkaiden tarpeita ja tyytyväisyyttä. Tämä on tapahtunut siten, että organisaatioiden rakenteita on muutettu ja päätöksentekoa siirretty lähemmäksi asiakkaita. Asiakkaiden lähellä tapahtuva päätöksenteko ja heidän tarpeidensa huomioiminen nähdään kilpailuetuna yritysmaailmassa. Tämä kehittämisnäkökulma on hyvä huomioida myös valtionhallinnossa. Fraser & Hope pitävät asiakaspalautetta tärkeänä, mutta julkisella sektorilla sen kerääminen on haasteellisempaa kuin yksityisellä sektorilla, koska toiminta ei tapahdu usein mikrotasolla vaan meso- tai makrotasolla. Tätä ei pidä liikaa yleistää, koska virastoissa on tuotoksia, joiden osalta asiakaspalautetta on mahdollista kerätä.

Vuosittaisesta budjetoinnista kokonaan luopuminen ei sovi budjetoinnin kehittämissuunnaksi valtion hallintoon, koska valtionhallinnossa budjetoinnilla on erilainen merkitys kuin yksityisen sektorin puolella. Yksityisellä sektorilla budjetin päätarkoitus on toimia toiminnan suunnittelun välineenä toisin kuin julkisella sektorilla se on myös rahoituslaskelmatyyppinen laskelma, jossa allokoidaan

tarvittavat henkilöstö- ja raharesurssit. Tämän takia valtionhallinnossa ei voida luopua kokonaan budjetoinnista, mutta sitä voidaan kehittää muilla tavoin.

Valtionhallinnossa lyhyen aikavälin budjetoitinväli on yksi kalenterivuosi. Se on periaatteessa luonteeltaan kiinteäbudjetti, mutta viraston budjettiin lisätään resursseja esimerkiksi lisätalousarvioiden yhteydessä tai ministeriöltä saatavilla erillismäärärahakirjeillä. Budjettirahoitteisen toiminnan lisäksi valtion virastoilla voi olla myös yhteisrahoitteista toimintaa muiden julkishallinnon yksikköjen kanssa, EU-rahoitteista toimintaa, maksullista liiketaloudellista ja julkisoikeudellista palvelutoimintaa.

Valtionhallinnossa pidemmän aikavälin suunnitelmana käytetään toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS), joka sisältää budjettivuoden ja tämän vuoden lisäksi kolme seuraavaa vuotta. Suunnitelma kattaa yhteensä neljä vuotta kerrallaan. Ensimmäinen vuosi on aina kyseessä oleva seuraava suunnitteluvuosi, johon joka vuosi lisätään aina yksi uusi vuosi lisää. Näin tätä suunnitelmaa voidaan kutsua rullaavaksi budjetiksi. Tämän tekniikan hyötynä nähdään, että tietyn vuoden toiminta ja talous käsitellään useaan kertaan ennen talousarviopäätöstä. (Meklin 2002, 117.) Etuna on myös, että suunnittelu on keskipitkän aikavälin suunnittelua, jolloin suunnitteluprosessi ei jää vain vuosisuunnittelun tasolle. Lisäksi valtionhallinnossa on käytössä pidemmän aikavälin kehysbudjetointi, jota esitellään tarkemmin muiden lukujen yhteydessä.

Yllä mainittujen näkemysten lisäksi Järvenpää ym. (2001, 166) mainitsevat, että erilaista dysfunktioaalista käyttäytymistä voi aiheutua, jos henkilöstö ei pidä perinteistä budjetointia relevanttina menetelmänä. Tämän takia Fraser & Hope (2003, 197) esittävät, että budjetoinnin kehittäminen voisi vähentää näitä epäeettisen käyttäytymisen mahdollisuuksia ja jopa budjettipeliä. Valtionhallinnon kontekstissa ei-toivottu käyttäytyminen voi liittyä esimerkiksi siihen, että kaikki saadut rahat on käytettävä, jotta saadaan yhtä iso budjetti myös seuraavana vuonna. Julkisella sektorilla voidaan käyttää myös niin sanottua alibudjetointia tai ylibudjetointia. Alibudjetoinnilla voidaan tavoitella tehokkuutta tai budjetilla pelata siten, että saadaan jokin hanke aloitettua. Ylibudjetointia voi esiintyä, jos halutaan kasvattaa valtaa organisaatiossa. Isompi budjetti voi lisätä valtaa tai vallantunnetta organisaatiossa.

2.2 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

2.2.1 *Mittausteoreettinen soveltamisen ongelma ja budjetointi*

Johtamisella on tärkeä asema viraston toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamisessa (VM 2005, 10). Johtajat tarvitsevat informaatiota päätöksenteon, johtamisen ja ohjaamisen tueksi. Informaatiota tarvitaan yleensä lähimenneisyydestä eli informaatiota käytetyistä resursseista, toimintaprosesseista ja saavutetuista tuloksista. (Pellinen 2006, 116–117.) Tämän takia ilmiötä pitäisi pystyä ensiksi käsitteellistämään ja mittaamaan ennen kuin saadaan informaatiota hyödynnettäväksi.

Mittausteoria voidaan jakaa etsinnän ongelmaan ja soveltamisen ongelmaan (Vakkuri & Meklin 2002, 555; Vakkuri 2009, 127). Smith (1995, 192) jakaa ongelman vielä neljään eri kategoriaan a) vaikeuteen päättää organisaation tavoitteista ja tuotetuista tuotoksista, b) julkisen sektorin tuotos- ja vaikuttavuus ilmiöiden mittaamisen ongelmaan, c) tuloksellisuusinformaation tulkintaongelmaan sekä d) kansalaisia koskevaan tuloksellisuusinformaation kiinnostus- ja tulkintaongelmaan.

Vakkurin (2001, 172; 2009, 29) mukaan tuloksellisuusinformaation keräämistä koskeva prosessi sisältää seuraavat vaiheet: ensiksi rakennetaan tulostuloksausjärjestelmä (desing), siirrytään toimeenpanoon (implementation) ja otetaan järjestelmä käyttöön (use). Vakkurin mukaan tulostuloksausinformaation käyttö sisältää informaation hyödyntämisen, analysoinnin, arvioinnin ja vertailun. Käytön jälkeen syntyy vaikutuksia (effects), jotka ovat erilaisia hyötyjä ja haittoja käyttäjälle, organisaatiolle ja yhteiskunnalle. Tässä tutkielmassa keskitytään erityisesti soveltamisen ongelmaan eli informaation käyttöön ja soveltamisesta aiheutuviin vaikutuksiin. Informaation käytössä keskitytään erityisesti analysointivaihtoehtoihin, tulkintaan ja valintoihin. Vaikutusten tarkastelussa käsitellään toivottuja ja ei-toivottuja vaikutuksia. Tiedon hyödyntämisen kohteena on erityisesti budjetointi, päätöksenteko ja johtaminen.

Mittausteorian etsinnän ongelmaa ei voi täysin rajata ulkopuolelle, koska se vaikuttaa soveltamisen ongelmaan. Mittareiden validiteetti, reliabiliteetti ja relevanttius vaikuttavat hyödynnettävän informaation laatuun ja siten soveltamiseen sekä käyttäytymisvaikutuksiin. Ijiri (1967, 4) käyttää ilmiötä mittaavasta mittarista termiä korvike, jonka avulla ilmiöstä saadaan tietoa. Tämä korvike ei koskaan kuvaa ilmiötä täydellisesti (Sinervo, 2009, 199). Tulostuloksausissa ensimmäisillä suunnittelukier-

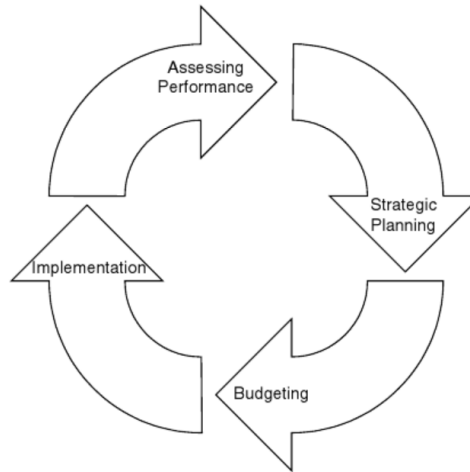
roksilla ei usein löydetä täydellisiä korvikkeita eli mittareita mittaamaan ilmiötä, jolloin mittaamisen taito kehittyy oppimisprosessin aikana eri suunnittelukierroksilla. Tuloksia on hyvä mitata, seurata ja analysoida, vaikka informaatio olisikin epätäydellistä. Ongelmia voi aiheutua myös muista syistä johtuen. Organisaatio voi esimerkiksi epäonnistua mission, vision, strategisten päämäärien ja tavoitteiden asettamisessa tai julkisen organisaation tavoitteet eivät vastaa kansalaisten tarpeita. Näiden lisäksi tulostuloksen pohjana voidaan käyttää väärää tai huonosti sopivaa mallia, viitekehystä tai teoriapohjaa.

2.2.2 Tulobudjetointi ja -johtaminen osana strategiaprosessia

Valtionhallinnossa hallitusohjelman strategiset päämäärät ja tavoitteet viedään hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman, valtiontalouden kehyksien, toiminta- ja taloussuunnitelmien (TTS), talousarvion (TAE) ja lisätalousarvioiden muodossa virastotasolle. Tämän avulla vuosittainen budjetointiprosessi saadaan sidottua pidemmän aikavälin näkökulmaan, jolloin suunnittelu ei jää vain taktisen vuosisuunnittelun tasolle (Kelly & Rivenbark 2003, 119). Valtionhallinnon budjetointi ei ole luonteeltaan vain strateginen vaan myös poliittinen prosessi (Blanchard 2008, 111). Valtion virastot laativat omia strategia-asiakirjojaan, joiden päämäärien ja tavoitteiden pitää olla linjassa ylemmätason tavoitteiden kanssa. Valtiovarainministeriön tulosohtauskäsikirjan (2005, 32) mukaan ministeriöiden strategia-asiakirjoissa ja hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden tulee olla yhdensuuntaisia talousarvioehdotuksen tavoitteiden kanssa. Nämä seikat huomioon ottaen voidaan olettaa valtionhallinnon ylemmätason päämäärien ja tavoitteiden olevan yhteneväisiä alemman tason tavoitteiden kanssa. Tämän lisäksi eri aikajänteen eli lyhyen ja pitkän aikavälin suunnitteluasiakirjojen pitäisi olla loogisessa suhteessa toistensa kanssa. Valtionhallinnossa on eri asiakirjojen sisällä pyritty sitomaan toiminta- ja taloustietoja yhteen.

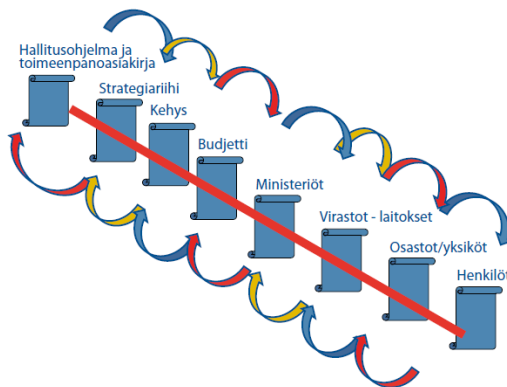
Pelkästään asiakirjojen tasolla tapahtuva lähestymistapa strategisuuteen ja toiminnan sekä talouden linkittämiseen siirtää tuloksellisuuden toteuttamisen strategisesta orientaatiosta enemmän instrumentaaliseen fokukseen (Blanchard 2008, 100). Informaatiota pitäisi hyödyntää suunnittelussa, analysoinnissa, päätöksenteossa ja johtamisessa, jotta tuloksellisuuden laskentatoimen kehittäminen ei jäisi vain valtionhallinnon asiakirjojen sisällön parantamisprosessiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että strategiset tavoitteet pitää saada jalkautettua hallinnon alatasoille ja toiminta- sekä taloustietoja olisi tosiasiallisesti suhteutettava keskenään. Informaatiota pitäisi soveltaa käytännössä, jonka perusteella voi vasta aiheutua vaikutuksia toiminnan ja käyttäytymisen parantumiseen. Kuviossa (kuvio 5)

Redburn ym. (2008, 13) hahmottavat sitä, miten strategia- ja budjetointiprosessin suunnittelu integroituu tulosjohtamisen eri elementtien kanssa tietyn suunnitteluajan aikana:



Kuvio 5. Vuosittaisen strategiaproessin integroiminen budjetointiprosessiin (Redburn ym. 2008, 13).

Valtionhallinnossa tulosohjauksen ja -johtamisen yhtenä tavoitteena on ratkaista soveltamisen ongelmaa. Valtiovarainministeriön tulosohjauksen käsikirjassa (2005, 18) on määritelty, että tulosohjaus ja -budjetointi muodostavat virastojen ja laitosten ohjaus- ja johtamisjärjestelmän perustan. Asiakirjassa määritellään tulosohjauksen toiminnalliseksi perustaksi sopijapuolten kyvyn löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välille (VM 2005, 9). Tätä sopimussuhdetta on uudistettu siten, että tulosohjattujen virastojen ja laitosten toimintavapautta ja tulosvastuuta on lisätty, jotta virastot voisivat vapaammin suunnitella keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi ja tällä tavoin toimintaa pystyttäisiin todellisuudessa parantamaan (VM 2005, 15). Kuvioon (kuvio 6) on määritelty tulosohjaus- ja johtamissuhteita, joiden pitäisi yltää virastojen tulos- ja kehityskeskusteluiden välityksellä henkilötasolle asti.



Kuvio 6. Tulosohjauksen punainen lanka (VM 2012, 14).

Seuraavaksi esitellään valtionhallinnon pitkän aikavälin suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, jotta hahmotettaisiin paremmin sen yhteys virastojen vuosittaiseen lyhyen aikavälin suunnitteluun. Virastot suunnittelevat omat toiminta- ja taloussuunnitelmansa (TTS-suunnitelmansa). Virastojen yksittäisiä TTS-laskelmia ei kuitenkaan hyväksytä erikseen vaan niistä laaditaan hallinnonaloittain yhteenvetotiedot, jotka jätetään valtiovarainministeriölle vuoden loppuun mennessä. (Etelälahti 2002, 99; Etelälahti 2008, 125). Hallinnonalojen TTS-laskelmien perusteella laaditaan määrärahakehysluonnokset, joiden pohjalta valtiovarainministeriö käy ministeriöiden kanssa määrärahakehysneuvottelut, jonka jälkeen tehdään luonnos määrärahakehyksistä hallituksen käsittelyä varten. Hallinnonalojen TTS-suunnitelmia ei erikseen hyväksytä eduskunnassa vaan ne toimivat pohjana hallituksen kehysneuvotteluissa. (Etelälahti 2002, 96; Etelälahti 2008, 125.) Maaliskuussa on hallituksen kehysneuvottelut, jonka jälkeen kehysasiat siirtyvät raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn, josta ne edelleen viedään valtioneuvoston yleisistuntoon. Tämän perusteella Valtioneuvosto antaa kehyspäättöksen. (Meklin 2002, 133.) Kehyksissä määritellään aluksi näkemyksiä talouskehityksestä ja finanssipolitiikasta, jonka jälkeen määritellään kehykset hallinnonaloittain (VM 2012, 3). Kehysuunnittelun tavoitteena on paremmin hallita esimerkiksi valtiontalouden menovolyyymia, veroastetta ja lainanottoa (Luomala ym. 2010, 18). Kehysbudjetoinnilla on merkittävä asema vuosisuunnittelussa, koska kehyksen ensimmäinen vuosi säätelee talousarvion laatimista ja siinä esitettävien menojen määrää. (Etelälahti 2008, 125; Luomala ym. 2010, 18.)

Seuraavaksi käydään läpi tiivistetysti lyhyen aikavälin talousarvioprosessi. Virastot suunnittelevat oman TAE-laskelman voimassa olevan kehysten puitteissa, minkä jälkeen se lähetetään ministeriöön. Ministeriö lähettää edelleen talousarvioehdotukset valtiovarainministeriölle ja valtiovarainministeriö antaa kannanottonsa ja palautteensa ministeriölle. Tämän jälkeen talousarviota käsitellään hallituksen budjettiriihessä, jonka jälkeen hallitukselta lähtee täydentävä talousarvioesitys eduskunnalle. Eduskunta hyväksyy joulukuussa seuraavan varainhoitovuoden talousarvion. (Etelälahti 2002, 98–99; Etelälahti 2008, 125). Tämän jälkeen virastoissa alkaa oman sisäisen budjetin suunnittelu- ja seurantaprosessi.

Virastojen suunnitteluprosessin jälkeen tiivistetään lyhyesti seurantaprosessin viralliset seurantaasiakirjat. Virastot seuraavat ja raportoivat toiminnastaan, tuloksistaan ja taloudestaan ainakin kaksi kertaa vuodessa puolivuosisraportoinnin ja varainhoitovuoden lopussa tehtävän virallisen tilinpäätöksen muodossa, joka sisältää toimintakertomuksen, tilinpäätöslaskelmat ja liitteet. Tilinpäätöksen tietoja raportoidaan myös valtion raportointipalvelu Netrassa, joka sisältää valtionhallinnon yksiköiden tietoja toiminnasta, taloudesta ja tuloksellisuudesta. Virastot tekevät myös henkilöstötilin-

päätöksen. Virastoissa voidaan vuoden aikana seurata myös muiden erilaisten raporttien ja järjestelmien avulla toiminnan ja talouden kehitystä.

Yllä olevan mukaisesti valtionhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmaprosessit sekä niiden seurantaprosessit ovat yhteydessä kolmen eri ulottuvuuden kautta toisiinsa. Ensinnäkin niillä on ajallinen yhteys, mikä huomioi lyhyen ja pitkän aikavälin suunnitelmien yhteensopivuuden. Toiseksi niillä on hierarkkinen yhteys, jossa hallitusohjelman linjaukset ovat yhteneväiset virastojen omien strategisten päämäärien ja tavoitteiden kanssa. Kolmanneksi määrärahat ja toiminnan tuloksellisuustavoitteet on pyritty suhteuttamaan toisiinsa. Näiden elementtien lisäksi suunnittelu- ja seurantaperiodien välissä pitäisi tapahtua monipuolista viestimistä ja oppimista, jonka seurauksena toimintaa voidaan kehittää ja parantaa. Siksi mielenkiinto ei saisi kohdistua vain kontrolliin ja valvontaa.

Morgan (2006, 84–87) painottaa, että organisaatioissa pitäisi suosia jatkuvaa oppimista. Organisaatioiden oppiminen voidaan jakaa kahteen eri ulottuvuuteen, joko yksikehäiseen oppimiseen (single-loop -learning) tai kaksikehäiseen oppimiseen (double-loop -learning). Yksikehäisessä oppimisessa annettujen operationaalisten normien puitteissa havaitaan ja korjataan virheitä. Tämä tarkoittaa sitä, että seurataan ympäristöä, verrataan tätä informaatiota näihin annettuihin operationaalisiin normeihin ja muutetaan toimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että muutetaan toimintaa esimerkiksi tehokkaammaksi tai laadukkaammaksi, kun havaitaan, että ei saavuteta osoitettua tavoitetasoa. Yleensä budjetti ohjaa tähän yksikehäiseen oppimiseen, koska siinä seurataan menoja ja tulosindikaattoreita, jolloin samalla varmistetaan, että organisaation toiminnot pysyvät vakiintuneiden rajoitusten puitteissa. Kaksikehäisessä oppimisessä pitäisi katsoa tilannetta kahdesta eri näkökulmasta eli yksikehäisen oppimisen mukaisesti verrata saavutettua tavoitetasoa osoitettuun tavoitetasoon ja lisäksi kyseenalaistaa operationaalisten normien relevanssia. Siksi johtajien pitäisi kannustaa virkamiehiä, ei vain pääsemään asetettuihin tavoitteisiin, vaan sen lisäksi esimerkiksi muuttamaan rutiinejaan, kehittämään käytössä olevia malleja, toimintanormeja, kulttuuria ja tarvittaessa strategisia linjauksia.

2.2.3 Julkisen sektorin tulobudjetoinnin teoria

Tulospohjaista budjetointia kutsutaan Suomessa tulobudjetoinniksi ja englannin kielessä käytetään esimerkiksi termejä performance-based budgetin, performance budgeting, result-based budgeting, performance funding tai budgeting for result. Tämä budjetointitekniikka keskittyy tuloinformaation hyödyntämiseen budjetointiprosessissa. (Hatry 2008, 293.) Tulobudjetoinnin tarkoituksena on tukea vision, mission ja strategisten tavoitteiden mukaista toimintaa ja auttaa samalla mittausjärjes-

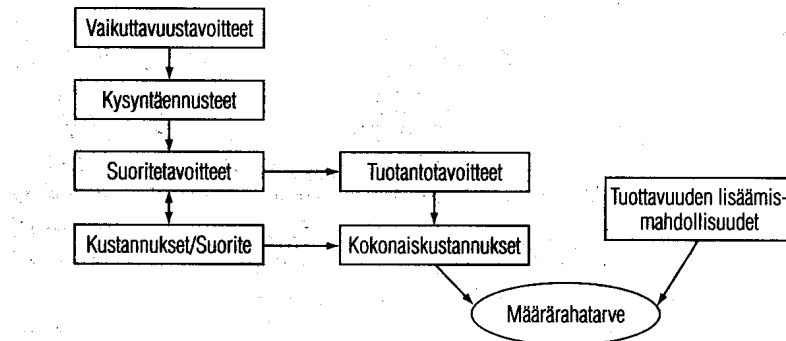
telmän kehittämistä (Melkers & Willoughby 1998, 66). Raudusojja & Johansson (2009, 32) näkevät tulosbudjetoinnin tarkoittavan sitä, että rahoitustarve johdetaan tulostavoitteista. Organisaatiot tarvitsevat resursseja tulostavoitteidensa saavuttamiseksi, jolloin määrärahat jaetaan tiettyjen tavoitteiden kesken. Gilmour (2008, 23) kuvaa, että niukat resurssit pitäisi kohdistaa siten, että niillä saataisiin maksimaalinen julkinen hyöty.

Suomen valtionhallinnossa lähdetään yleensä liikkeelle yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, koska julkisten organisaatioiden täytyy tietää, mitä heidän pitää saavuttaa. Etelälahti (2002, 89) näkee tulosbudjetoinnin teorianmallin seuraavan kuvion (kuvio 7) mukaisesti. Etelälähden mukaan yhteiskunnallinen vaikuttavuus on perusteena virastojen ja laitosten palveluiden kysynnälle. Virasto sopeuttaa palvelutuotantonsa oletettuun kysyntään ja ottaa huomioon käytettävissä olevat mahdollisuudet tuottavuuden lisäämiselle. Kysyntäennusteiden jälkeen, ennakoidun suoritustuotannon perusteella, lasketaan palveluiden tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ja vasta tämän jälkeen voidaan ennustaa tarvittavat henkilöstö- ja määrärahatarpeet. Tähän malliin, kysyntäennusteiden rinnalle, voitaisiin lisätä aikaisempien vuosien tuloksellisuusinformaatio, jolloin toiminnallisen tuloksellisuuden seurantatietoja voitaisiin paremmin hyödyntää päätöksenteossa hierarkian ylätasolla valtionhallinnossa.

Hatry (2008, 317) painottaa aikaisempien vuosien tuloksellisuusinformaatiota tulevaisuuden tavoitteiden asettamisessa ja tavoitetietoja taas merkittävänä tulevan vuoden määrärahan tarvetta ennustettaessa. Hatry on kuvannut historiatietoon perustuvaa näkökulmaansa siten, että jos et tiedä, missä sinä olet, sinun on vaikea määrittää, mihin sinun tulisi mennä. Historiatietoa hyödyntäen suoritteiden laadulle ja viraston palvelukyvyille pystytään paremmin asettamaan tavoitetasoja eikä pelkäävän suoritelmäärille, koska tietyn laatutason nostaminen voi aiheuttaa lisäkustannuksia suoritteiden hintaan. Joyce (2008, 50) muistuttaa, että yllämainitun tulostuloksellisuusinformaation täytyy olla validia, luotettavaa, relevanttia, minkä lisäksi tarvitaan oikeaa ja luotettavaa kustannustietoa. Oikealla kustannusinformaatiolla on merkittävä asema ja sellainen järjestelmä pitäisi olla kehitettynä, ennen kuin aloitetaan tulosbudjetointijärjestelmän kehittäminen. Käytännössä virastoilla olisi hyvä olla esimerkiksi toimintolaskentaan perustuva laskentajärjestelmä, jotta saadaan selville suoritteiden todelliset yksikkökustannukset.

Muita tärkeitä tekijöitä tulosbudjetoinnin ilmiötä kuvattaessa on tulosprisman mukainen henkilöstönäkökulma, koska henkilöstö oppii, innovoi ja käyttää hyväkseen tuloksellisuusinformaatiota, kuin myös muita sisäisiä ja ulkoisia tietolähteitä. Bouckaert & Pollitt (2011, 25) mukaan sosio-

ekonomisten olosuhteet vaikuttavat julkisen sektorin päätöksentekoon, koska kaikki päätöksentekokriteerit eivät välttämättä tule esiin tiettyyn viitekehykseen perustuvan tuloksellisuusmittauksen yhteydessä.



Kuvio 7. Valtionhallinnon tulosbudjetoinnin teorianmalli (Etelälahti 2002, 89).

Tulosbudjetoinnin kansainvälistä suosiota on kasvattanut lisääntynyt tyytymättömyys inkrementaalista budjetointia kohtaan. Tulosbudjetoinnin ajatellaan lisäävän tulostietoisuutta ja lisäksi on haluttu luoda välineet, joilla ollaan lähempänä kilpailullisia markkinoita. (Blanchard 2008, 92–93.) OECD-maiden joukossa on maita, jotka ovat yrittäneet integroida tulostavoitteet osaksi budjetointiprosessiaan. Voidaan kuitenkin todeta, että todellisuudessa hyvin harvat ovat onnistuneet kokonaisvaltaisesti hyödyntämään tulosbudjetointia. Kokonaisvaltainen käyttö tarkoittaa sitä, että organisaatiot olisivat sisällyttäneet tulosinformaatiota budjettiasiakirjoihin, suhteuttaneet kustannuksia tuotos- ja tulostavoitteisiin, raportoineet tuloksista ja verranneet näitä asetettuihin tulostavoitteisiin ja lopulta käyttäneet tätä informaatiota tulevaisuuden resurssiallokaatiopäätöksiä tehdessään. Tähän määritelmään perustuen voidaan todeta, että tulosbudjetointi on harvinaista OECD-maiden joukossa. (Curristine 2008, 214.)

Meklin (2002, 129) näkee, että Suomen valtionhallinnossa käytetään tulosbudjetointia, koska budjetissa päätetään toiminnan tuloksista ja niiden aikaansaamiseksi tarvittavista raha- ja henkilöstöresursseista. Tämä informaatio esitetään eduskunnalle talousarvioesityksen yksityiskohtaisten perustelujen selvitysosassa. Meklin toteaa, että todellisuudessa tuloksien ja rahoituksen yhteys ei ole usein lineaarinen ja selvä. Monesti tulosten kuvaaminen jää aika yleiselle tasolle, mikä lähentelee enemmän kehysbudjettia. (Meklin 2002, 129.) Hatry (2008, 293) on epäillyt organisaatioiden tulosbudjetoinnin laatua ja sitä, miten todellisuudessa tulosinformaatiota hyödynnetään budjetointiprosessissa. Rivenbark (2008, 143) muistuttaa siitä, että tulostiedon kerääminen budjetin yhteyteen ei tee budjetoinnista vielä tulosbudjetointia. Sen jälkeen, kun päätöksenteossa todellisuudessa huomioidaan tulosinformaatio, voidaan vasta puhua tulosbudjetoinnista.

Virastojen tuloksellisuusinformaation käytön vakiinnuttaminen budjetti- ja johtamisprosesseissa riippuu myös poliittisista ja muista hallinnollisista tekijöistä. Tulostulostiedon integroimista budjettointi- ja johtamisprosesseihin ei pitäisi tapahtua vain virastojen sisäisissä prosesseissa vaan kiinnostusta ja tiedon käyttöä pitäisi lisätä virkamiesten, johtajien ja poliitikkojen keskuudessa siten, että hyödyntämisestä tulisi koko poliittisen ohjaussysteemin läpi menevä prosessi. (Curristine 2008, 219–220.) Curristine näkee, että poliittikot voisivat paremmin huomioida esimerkiksi kansalaisten ja veronmaksajien palautteen ja hyödyntää tätä omien poliittisten linjausten tukena. Vaikuttavuuden pitäisi olla tärkein tavoite, mutta tämän aikaansaaminen maksaa. Tämä vaatii valtionhallinnossa jatkuvaa vaikuttavuuden ja kustannusten välistä arvokeskustelua, joka tulee ensisijaisesti olla valtioneuvoston, hallituksen ja eduskunnan vastuulla. (Etelälahti 2008, 122.)

Seuraavaksi kuvataan vertikaalisia suunnitteluvirtoja eri hierarkiatasojen välillä. Tulosbudjetointia voidaan tehdä joko break-down- sekä build-up-menetelmillä että näiden menetelmien yhdistelmillä. Break-down-menetelmässä budjetin suunnittelu lähtee liikkeelle siten, että viraston sisällä viraston eri yksiköille osoitetaan tietyt kehykset eli raamit, jolloin suunnittelu lähtee ylhäältä alaspäin tapahtuvana break-down-menetelmänä. Tämä menetelmä mahdollistaa sen, että hierarkian ylätasolla pystytään paremmin ohjaamaan alempia yksiköitä. Toinen budjettisuunnittelu menetelmä on sellainen, jossa budjettiehdotukset kootaan alhaalta ylöspäin build-up-menetelmällä. Tämä menetelmä antaa yksiköille vapaammat kädet suunnitella toimintaansa ja sen avulla siirretään valtaa alemmille johtamistasoille. Tässä menetelmässä karsiminen tapahtuu ehdotusten perusteella ja ehdotuksista kootaan yksi yhteinen budjetti. Usein käytetään näiden menetelmien välimuotoa, jolloin nämä menetelmät yhdistetään. Tässä yksikkö antaa alhaalta päin alustavan ehdotuksen, johon ylinjohto antaa vastaehdotuksen ylhäältäpäin. Toinen vaihtoehto voi olla, että ylinjohto antaa tietyn kehyksen, joka antaa yksiköille tilaa omien suunnitelmien tekemiseen (Meklin 2002, 178–179).

Luvun lopuksi esitetään Wildavskyn (1975, 15–16) näkemys valtionhallinnon budjetointiin liittyvästä niukkuudesta ja harkinnanvaraisuudesta, koska ilman niukkuutta ei tarvitse valita ja ilman harkintaa ei ole mahdollista tehdä valintoja. Julkisen sektorin budjetointiprosessi on olemassa niukkojen resurssien jakamisen takia. Julkisen hallinnon budjetointiprosessilla ei olisi merkitystä, jos kaikkiin kohteisiin riittäisi varoja. Julkisen sektorin budjetointia hallitsevat rajalliset resurssit ja monimutkaisuus. Monimutkaisuus esiintyy siten, ettei voida tarkasti ennustaa valintojen syitä ja seurauksia, jolloin budjetointia voidaan aina pitää epätäydellisenä. Yhteenvetona voidaan todeta,

että tulosbudjetti on ongelmallinen sopimus, jossa pitäisi pystyä tekemään viisaita valintoja ja liittämään yhteen niin tulokset kuin kustannukset.

2.2.4 Näkemyksiä budjettiehdotusten sisällöstä

Budjettiehdotuksen sisältöön vaikuttavat esimerkiksi julkisen hallinnontaso ja konteksti. Sisältö riippuu myös siitä, onko kyseessä virallinen talousarvioehdotus, toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS), tulossopimus vai viraston sisäisiä tarkempia allokatioita varten tehty suunnitteluasiakirja. Ensiksi käydään lävitse Hatryn näkökulmia budjettiehdotuksen sisällöstä, jonka jälkeen vertailun vuoksi näkemyksiä Suomen talousarvioehdotuksesta. Seuraavassa näkemyksessä tulokset on hahmoteltu ajan mukaisesti ilmenevinä kolmeportaisena ketjuna: tulokset, välitulokset ja lopputulokset.

Hatryn (2008, 311) mukaan budjettiehdotuksen pitäisi tarjota viimeisintä informaatiota tavoitteista, työmäärästä, tuotoksista, välituloksista, lopputuloksista, tarvittavasta rahoituksesta ja henkilöresursseista. Budjettiehdotuksen pitäisi sisältää mennyttä tulostietoa, viimeisintä saatavilla olevaa tulostietoa nykyiseltä budjettivuodelta ja kyseessä olevan tilivuoden tavoitteet, joiden toteuttamiseksi määrärahat on myönnetty. Tämän lisäksi budjettiehdotusta tehdessä pitäisi arvioida, ovatko tulosindikaattorit ja tavoitteet johdonmukaisia vision ja strategisten päämäärien sekä linjausten kanssa. Näiden seikkojen lisäksi, jos budjettiehdotuksessa joudutaan pyytämään lisää resursseja, täytyy siinä pystyä tarjoamaan riittävästi informaatiota jokaisen tuotos- ja tulosindikaattorin määrästä, joiden odotetaan muuttuvan seuraavalle tasolle. Muutokset voidaan esittää esimerkiksi taulukkona näyttäen plussat ja miinukset jokaisesta resurssitarpeeseen vaikuttavasta indikaattorista. Budjettiehdotusta tehdessä voidaan myös tarkastella sitä, ovatko ennustetut työmäärät, tuotokset, välitulokset ja tulokset johdonmukaisia pyydetyn rahoituksen määrän ja henkilöstöresurssien kanssa. Hatryn (2008, 293) mukaan informaatio auttaa paikantamaan ongelmat ja onnistumiset, joiden perusteella yksiköt pystyvät luotettavammin perustelemaan resurssien tarvetta. Huono tuloksellisuus ei aina johdu kuitenkaan tuottamattomuudesta tai huonosta laadusta vaan liian niukoista resursseista.

Seuraavaksi on esitelty valtiovarainministeriön tulosohjauksen käsikirjan (2005, 30–33) mukaista näkemystä talousarvioehdotuksesta. Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan talousarvioehdotuksen tunnuslukuineen pitäisi antaa oikea ja riittävä kuva määrärahojen käyttötarkoituksista ja tavoitteista. Talousarvioesitys jakautuu päätösosaan ja selvitysosaan. Selvitysosan sisältämällä vaikuttavuus- ja tulostavoitteilla perustellaan tarvittavat määrärahat. Talousarvioesityksessä on perustelut pääluokka-, luku- ja momenttitasolla. Pääluokan perusteluosan tavoitteet ovat yleiselle ja laajalle tasolle määriteltäviä vaikuttavuustavoitteita, jotka muodostuvat hallituksen ja ministeriön keskeisistä poli-

tiikkalinjauksista ja toiminnan painotuksista. Vaikuttavuustavoitteet asetetaan politiikkasektoreille ja tärkeimmille tehtävä- tai tulosalueille. Luku- ja momenttiperusteluissa asetettujen tavoitteiden tulee olla linjassa yllä mainittujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden kanssa, jotta nämä voidaan saavuttaa. Lukuperustelut sisältävät kyseisen asiakokonaisuuden keskeiset toiminnalliset tavoitteet ja tarvittaessa tärkeimmät vaikuttavuustavoitteet. Momenttiperusteissa keskitytään siihen, millä keskeisimmillä toimenpiteillä tai toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteilla yritetään saavuttaa pääluokka- tai lukuperusteluissa määritetyt vaikuttavuustavoitteet. (VM 2011.) Lyhyen aikavälin budjettiehdotuksia tehdessä virastojen sisällä tehdään sisäisiä suunnitelmia, joissa toimintaa ja taloutta suunnitellaan tarkemmalla tasolla.

Budjetointiehdotuksia suunniteltaessa monet näkevät tuloksellisuus ja resurssitiedon yhdistämisen hyvin monella eri tapaa. Joyce (2008, 55) näkee, että tulosbudjetoinnin tarkoitus ei ole lähteä tyhjältä pöydältä, niin kuin nollapohjabudjetoinnin, vaan tuloksien avulla on tarkoituksena enemminkin selittää resurssien lisäyksiä tai vähennyksiä. Tulostavoitteiden perusteella voidaan esittää, paljonko enemmän tai vähemmän raha- ja henkilöresursseja tarvitaan kuin edellisenä vuonna. Tärkeintä on kuitenkin syntyvä keskustelu tulos- ja kustannusinformaation välillä. Blanchard (2008, 98) painottaa, että validitieto auttaa resurssipyyntöjen puolustamisessa. Tähän Hatry (2008, 312) lisää, että jotkut voivat olla liian optimistisia ja asettaa itselleen liian korkeita tavoitteita, joita he eivät pysty saavuttamaan. Vuorovaikutuksessa budjettipyyntöä tekevän ja budjettia hyväksyvän osapuolen välillä pitäisi ottaa huomioon tulkinta tavoitteiden saavuttamisessa. Tavoitteet pitäisi asettaa tarpeeksi korkealle tasolle, jotta ne rohkaisisivat ihmisiä, nostamatta kuitenkaan liian korkealle tasolle.

2.3 Analysointiin ja tulkintaan perustuva päätöksenteko ja johtaminen

2.3.1 Tulosanalyysi perustana resurssien suunnittelulle

Tässä luvussa esitetään erilaisia näkökulmia, miten toteutuneita tuloksellisuustietoja voidaan analysoida. Analysoinnin jälkeen tätä informaatiota voidaan verrata toteutuneisiin määräraha- ja henkilöresursseihin ja hyödyntää edelleen seuraavan vuoden budjettiehdotuksien suunnittelussa. Lisäksi esitellään kustannus-hyöty ja kustannus-vaikuttavuusanalyysia, vaikka menetelmät soveltuvat paremmin isojen hankkeiden ja investointien suunnitteluun tai toimintatapojen valitsemiseen. Tarkoituksena ei ole esitellä sellaisia malleja, joita voitaisiin hyödyntää esimerkiksi virastojen rahoituksen perusteena.

Tulosbudjetoinnin perustarkoituksena on hyödyntää tulosinformaatiota, jotta budjettipäätökset eivät perustuisi vain inkrementaaliseen budjetointiin. Tämän takia olisi hyvä, että johtajat ja muut päätöksentekijät analysoisivat enemmän tuloksellisuusinformaatiota ja hyödyntäisivät sitä budjettipäätöksissään. Analysoitu informaatio lisää päätöksenteon perusteita, vaikka informaatio olisi osittain epätäydellistä ja valinta tapahtuisi tietämättä täsmällisiä seuraamuksia. Kukaan ei täydellisesti pysty ennustamaan tulevan vuoden määräraha- ja henkilöstöresurssien käyttöä sekä toteutuvaa toiminnallista tuloksellisuutta. (Simon 1979, 119.) Budjetointiprosessien kehittämisessä pitää lisäksi muistaa, että parannetaan toimintatapoja, tietojärjestelmiä ja aikatauluja eikä vain lisätä siihen uusia raskaita, aikaa kuluttavia ja teknisiä raportointivelvoitteita (Järvenpää 2001, 166).

Tuloksellisuustietoja voidaan analysoida kokonaisuudessaan tai keskittyä vain poikkeamien analysoimiseen. Kokonaisuudessaan indikaattoreiden informaatiota voidaan verrata asetettuun tavoitteeseen, johonkin tiettyyn asetettuun standardiin ja pitkittäisvertailuna, kuten aikasarjana tai kehityksen muutoksena (VM 2005, 101). Aikasarja-analyysejä käytettäessä voidaan tietoja esimerkiksi verrata kolmen eri vuoden välillä, jolloin aina seuraavana vuonna pudotetaan varhaisin vuosi pois ja lisätään tilalle uusin toteutunut vuosi (Buss 2008, 202–203). Informaatiota voidaan verrata benchmarking -menetelmällä, jos käyttötarkoituksen kannalta on saatavilla relevanttia arviointitietoa esimerkiksi toisesta yksiköstä (Niemelä ym. 2008, 92). Buss (2008, 202) näkee, että benchmarkkausta pystyvät hyödyntämään vain hyvin harvat organisaatiot julkisella sektorilla.

Usein analysoinnissa päädytään vain poikkeamien tarkempaan analysoimiseen ja perusteluun, koska olisi työlästä antaa selitykset jokaiseen mitattuun arvoon. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että verrataan arvoja aikaisempien vuosien arvoihin tai tavoitteisiin, jolloin vain poikkeaman esiintyessä selvitetään muutokseen vaikuttavat tekijät. Tämän jälkeen annetaan perustelut vain näille poikkeamatiedoille. (Buss 2008, 202–203.)

Tuloksellisuusinformaatiota analysoitaessa voi tulla ongelmia, koska tuotokset eivät aiheuta vaikutuksia tai yhteiskunnallista vaikuttavuutta samana vuonna, kun ne ovat valmistuneet. Buss (2008, 203) kuvaa, että Yhdysvalloissa jotkut ohjelmat ovat sellaisia, että vuoden aikana ei esiinny minikäänlaisia vaikutuksia. Toiset ohjelmat taas voivat olla sellaisia, että joinakin vuosina esiintyy ja toisina vuosina ei esiinny vaikutuksia. Joidenkin ohjelmien vaikuttavuus on esiintynyt esimerkiksi viiden vuoden välein. Tämä vaikeuttaa vaikutusten ja vaikuttavuuden analysointia. Hatryn (2008, 306) näkemyksen mukaan tulosinformaatio on epätäydellistä ja osittaista, mutta se mahdollistaa

tarvittavien resurssien määrän ja resursseilla aikaansaatavien tuloksien määrän ennustamisen. Valtiovarainministeriö (2005, 45) on ohjeistanut, että mittarin pitäisi olla sellainen, että sen arvoon pystytään vaikuttamaan viraston omin toimenpitein. Tästä huolimatta Hatry (2008, 306) esittää, että mittauksen arvoa analysoitaessa, voidaan analysoinnissa ottaa huomioon muiden ulkopuolisten tekijöiden vaikutukset, kuten minkälaisien olosuhteiden alaisena mitattujen tuloksien arvot ovat hyviä tai huonoja.

Tuloksellisuusmittauksen yhteydessä puhutaan usein systemaattisten kausaaliketjujen selvittämisestä. Tämä on todellisuudessa hyvin hankalaa, koska esimerkiksi laatuun panostaminen ei välttämättä aiheuta tietyn julkisen palvelun tai tuotoksen kysynnän kasvua. Julkisen palvelun tarpeeseen voi olla useita muitakin vaikuttavia tekijöitä, jolloin systemaattisten kausaalisten syy-seuraus-suhteiden selvittäminen ei todennäköisesti ole järkevää. Niemelä ym. (2008, 108–109) on kuvannut syyn ja seurauksen välisen suhteen selvittämistä ja sitä, miksi se sisältää epävarmuutta. Ensinnäkin pitää todistaa, että syy tapahtuu ennen seurausta. Toiseksi syyn ja seurauksen suhde pitää myös pystyä todistamaan, jos X niin Y tai, jos ei X:ää niin ei Y:tä. Kolmanneksi, vaikka X:llä ja Y:llä on suhde, niin se ei vielä todista, että X on Y:n seuraus. Aina voi olla jokin kolmas tekijä, joka vaikuttaa lopputulokseen. Kaikki muut vaihtoehtoiset selitykset pitää pystyä sulkemaan pois, jotta voidaan todeta X:n ja Y:n välillä olevan syy-seuraussuhde. Kaplanin ja Nortonin (1996, 77) kehittämässä *Balanced Scorecardin* mukaisessa viitekehyksessä panostetaan strategiseen oppimiseen, missä opitaan paremmin tunnistamaan esimerkiksi syy-seurausketjuja. Buss (2008, 201) argumentoi, että kausaaliketjujen selvittämisestä voi ilmetä enemmän kysymyksiä kuin vastauksia ja ne voivat olla huonoimmassa tapauksessa harhaanjohtavia. Kausaalisten ketjujen selvittäminen voi ennemmin lisätä epäselvyyttä ja ne ovat usein monitulkintaisia.

Seuraavaksi kerrotaan kustannus-vaikuttavuusanalyysistä (*cost-effectiveness analysis / CEA*) ja kustannus-hyötyanalyysistä (*cost-benefit analysis / CBA*). Hatry (2008, 308) esittää, että johtaja tai muu päätöksentekijä voi näiden avulla saada informaatiota, joka auttaa valitsemaan palvelun toimitamisvaihtoehtoista, arvioimaan vaikutuksia ja vaikuttavuutta sekä perustelemaan budjettiehdotuksia. Fuguite & Wilcox (1999, 28–29) lisäävät, että näiden analyysimenetelmien avulla voidaan systemaattisesti arvioida erillisiä poliittisia vaihtoehtoja, antaa lisätietoa päätöksentekijälle ja luoda läpinäkyvyyttä päätöksentekoprosessiin.

Lyhyesti kuvattuna kustannus-hyöty analyysissa arvioidaan rahalliseen arvoon hyödyt ja kustannukset, jonka jälkeen ne diskontataan valitun koron perusteella. Tämän jälkeen hyödyistä vähenne-

tään kustannukset ja selvittää hankkeen nettonykyarvo. Hanke kannattaa toteuttaa, jos sen nettonykyarvo on positiivinen (Fuguitte & Wilcox 1999, 133–137). Tässä analyysissä on hyvää se, että useimmat hyödyt on muutettavissa rahamääräisiksi, jolloin hyödyistä ja kustannuksista saadaan laskettua yksi numero eli kustannus-hyöty indikaattorin arvo. Tämän jälkeen päätöksentekijän on helpompi käsitellä yhtä yhteenlaskettua numeroarvoa ja tehdä tulkintoja hankkeesta. Yksi tavallisimmista analyysimenetelmän sovelluksista on vaihtoehtojen vertaaminen yksittäisen palvelun osalta ja sitä voidaan hyödyntää myös arvioitaessa useita palveluita koskevia hankekokonaisuuksia. (Hatryn 2008, 309–310.)

Fuguitte & Wilcox (1999, 302) näkevät, että päätöksentekijä voi olla epävarmoja sopivasta diskonttorokosta. Diskonttorokorin valintaa voidaan helpottaa herkkyysanalyysillä, jolla voidaan kokeilla erilaisten korkojen vaikutuksia laskelmaan. Päätöksentekijä voi informaatiota analysoidessaan tehdä myös muita herkkyystestejä, joissa jotain tiettyä tekijää muuttamalla katsotaan, miten jokin muutos vaikuttaa tulokseen. Näitä tekijöitä voisivat olla panoksien hinnan tai määrän muutokset, henkilöstön tuottavuuden muutokseen ja loppusuoritteiden määrään liittyvät tekijät. (Vakkuri 2001, 178.) Hatry (2008, 300) selventää samaa asiaa siten, että johtajat voivat tarkoituksellisesti muuttaa panoksien määrää tietyissä toiminnoissa arvioidakseen, kuinka paljon tai vähän resurssit vaikuttavat tulostasoon. Johtajat voivat seurata aikaisempien vuosien historiatietoja ja tehdä näiden tietojen perusteella muutoksia raha- tai henkilöstöresursseihin. Muutoksien perusteella voidaan taas arvioida seuraavan periodin tulostamahdollisuuksia. Hatry (2008, 309) muistuttaa, että tulostamittausinformaatiota voidaan hyödyntää uusien palveluiden kustannuksia ja määriä arvioitaessa ennen kuin tehdään lopullisia päätöksiä.

Kustannus-vaikuttavuusanalyysi on puolestaan hyvä väline sellaisissa tilanteissa, joissa halutaan saavuttaa esimerkiksi jokin tietty tavoite. Kyseessä voi olla sellainen päätös, joka halutaan tehdä ilman kompromisseja, kuten säilyttää tietty kasvi, eläinlaji tai noudattaa ihmisoikeuksia. Päätöksentekijä voi käyttää analyysia vertaillakseen erilaisia toimintavaihtoehtoja ja niiden kustannuksia tietyn tavoitetilan saavuttamiseksi. Päätöksentekijä voi yrittää analysoida, miten voitaisiin maksimoida myönnettyjen resurssien vaikutuksia. Usein analyysiä hyödynnetään myös päätöksissä, missä pohditaan toteutetaanko jokin hanke vai jätetäänkö toteuttamatta. (Fuguitte & Wilcox 1999, 276–279.)

Fuguitte & Wilcox (1999, 279) mukaan Cost-effectiveness (C/E) ratio voidaan laskea alla olevan mukaisesti, jonka jälkeen päätöksentekijä voi verrata saatua lukua siihen, mitä hän on valmis hankkeesta maksamaan. (Kaava 1)

$$(1) \quad C/E = \frac{\text{Costs}}{\text{Effect}}$$

Yllä olevaa kaavaa voidaan muokata sen mukaan halutaanko suhde laskea totaalikustannusten ja vaikutusten suhteena (Fuguitte & Wilcox 1999, 281), marginaalisena kustannusten muutosten ja vaikutusten muutoksien suhteena (Fuguitte & Wilcox, 1999, 283) vai inkrementaalisena totaalisten kustannusten muutoksen ja totaalisten vaikutusten muutoksien suhteena (Fuguitte & Wilcox 1999, 287). Tarkemmat kaavat löytyvät mainituiden sivujen kohdilta lähteestä.

Kustannus-vaikuttavuusanalyysi on helpompi laskea, mikä voi auttaa päättäjää välttämään selvää eksplitsiitistä arvoa. Se on ainoa käytännöllinen työkalu niissä tilanteissa, joissa käytössä on rajoittunut määrä tietoa. (Fuguitte & Wilcox 1999, 302.) Kustannus-vaikuttavuus analyysissa on haasteena, että kaikkia varsinkaan pidemmällä aikavälillä esiintyviä vaikutuksia on vaikea etukäteen ennustaa (Hatry 2008, 310). Toisaalta kummassakin kustannus-hyöty ja kustannus-vaikuttavuusanalyysissa halutaan selvittää rahallinen arvo poliittisten päätösten seurauksille, mutta kustannus-vaikuttavuusanalyysissa arvioidaan esimerkiksi säästettyjen elämien lukumäärät eikä suoraan niiden rahallista arvoa. Vasta tämän jälkeen päätöksentekijä yrittää arvioida näiden rahallisen arvon. Näin kustannus-vaikuttavuus analyysi on helpompi toteuttaa, mutta antaa vähemmän tietoa päätöksentekijälle. (Fuguitte & Wilcox 1999, 276–277.)

Hatryn (2008, 310) mukaan nämä menetelmät ovat olleet käytössä monia vuosia, mutta niitä on käytetty vähemmän budjettiehdotuksia valmisteltaessa. Analyysit ovat yleensä aikaa vaativia ja kalliita, jonka takia niitä pitää käyttää valikoivasti. Tämän takia toiminta- ja taloussuunnittelun vuosiprosessiin liittyvien toteumatietojen analysoinnissa, mikä yleensä tapahtuu puolivuosi- ja vuosiraportoinnin yhteydessä, käytetään kevyempiä analyysitapoja.

Arkipäivän johtamisessa poikkeamiin pitäisi usein pystyä reagoimaan nopeasti, jolloin tilanteeseen vaikuttavat tekijät pitäisi selvittää ja analysoida nopeasti. Tietoa saadaan esimerkiksi johdon tietojärjestelmistä, joissa päästää porautumaan alaspäin esimerkiksi kirjanpidon kirjauksiin asti. Usein organisaatioissa voidaan käyttää liikennevaloja metaforana kuvattaessa tavoitteen saavuttamisen astetta. Vihreää voidaan käyttää synonyymina sille, että on saavutettu tavoiteltu taso. Keltainen kuvaa tilannetta, jossa tavoitteen toteutumiseen on kiinnitettävä huomiota. Punainen taas kuvaa sitä, että toimintaan on tämän tavoitteen toteutumiseksi kiinnitettävä erityistä huomiota. (Niven 2005, 145.)

2.3.2 *Rajoitettu rationaalisuus ja monitulkintaisuus päätöksenteossa*

Rationaalinen päätöksenteko tavoittelee täydellistä tietämystä, jonka lisäksi päätöksen seuraamukset pitäisivät olla täsmällisesti ennustettavissa (Simon 1979, 119). Seeck (2008, 200) on kiteyttänyt rationaalisuuden siten, että se tulisi nähdä artefaktina, joka tekee epävarmassa ja tulkinnanvaraisessa todellisuudessa selviytymisestä helpompaa, vaikka rationaalisuutta ei voida pitää selittävänä tekijänä organisaatioiden arjen todellisissa päätöksentekotilanteissa. Todellisuudessa päätöksenteko ei voi olla koskaan täysin rationaalista, koska sitä rajoittavat eri tekijät (Simon 1979, 25). Tämän takia rajallinen rationaalisuus voi esiintyä hyvin monenlaisissa tilanteissa, jolloin tulkitsija kiinnittää huomiota epäolennaisiin seikkoihin, hänen muistinsa ja oppimiskykynsä on rajoittunutta, hänellä on ongelmia syy-seuraussuhteiden kuvaamisessa sekä kommunikointi päätöksentekijöiden välillä on rajoittunutta. (Simon 1979, 121–124.) Siten rajoitetun rationaalisuuden teorian mukaan päättäjät pyrkii aina tyydyttävään lopputulokseen (Simon 1979, 25).

March (1988, 270–274) kuvaa monitulkintaisuuden (ambiguity) käsitettä siten, että sitä esiintyy erilaisissa tulkintatilanteissa. Monitulkintaisuutta voi syntyä, kun eri ihmiset tulkitsevat saman informaation eri näkökulmista, hahmottavat kausaalisuusketjuja eri tavoin, käyttävät päätöksenteossa intentionaalisuutta ja muita henkilökohtaisia ominaisuuksiaan. March näkee, että johtajat ja päätöksentekijät eivät pysty rationaaliseen laskelmoituun käyttäytymiseen, mutta toisaalta epätäydellisyyttä voidaan pitää myös normaalina älykkään ihmisen toimintana. Vakkuri (2009, 19) esittää, että yksitulkintaisuus on ihmiselle hyvin yleistä, jolloin keskitytään tietoisesti tai tiedostamattomasti valittuun tapaan nähdä ja tulkita kohdetta.

Vakkuri (2001, 183) selventää, että rationaalisen valinnan mallissa päätöksentekijä pyrkii ja kykenee toimimaan optimaalisesti erilaisissa olosuhteissa, kun taas monitulkintaisuuden mallissa päätöksentekijät ovat intentioissaan rationaalisia, mutta toimissaan ja päätöksissään vaillinaisia. Siner-vo (2009, 196–197) kuvaa rajoitetun rationaalisuuden ja monitulkintaisuuden käsitteiden eroa siten, että rajoitetun rationaalisen teoria on pohjana monitulkintaisuuden teorialle. Monitulkintaisuus laajentaa rajoitetun rationaalisuuden käsitettä, koska ihmisillä on käytävissä rajallista, epäselvää ja monitulkintaista informaatiota päätöksenteon tukena. Lisäksi ihmiset käsittävät ja ymmärtävät asiat hyvin monella eri tavalla. Tähän ymmärtämiseen liittyy ihmisten inhimilliset kognitiiviset ajattelu-prosessit, joissa analysoidaan ja tulkitaan tietoa, jonka jälkeen mahdollisesti muutetaan käyttäytymistä ja parannetaan organisaation toimintoja ja rakenteita. Salminen (2001, 65) kuvaa, että ihmisillä on aina kokemukseen perustuvaa historiatietoa ja tunteita, jotka vaikuttavat uuden tiedon vas-

taanottamiseen ja yksilölliseen ajatteluun. Ihmisten tietämys on yhteydessä mielen skeemoihin, jotka määrittelevät sen, miten hahmotamme maailmaa.

Simon esittää, että organisaatio asettaa jäsenilleen päämäärät, tavoitteet ja antaa heille sen mukaista relevanttia informaatiota sekä samalla luo sellaisen psykologisen ympäristön, jossa päätöksentekijät tekisivät oikeita päätöksiä. Käytännössä tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, mutta rationaalisuuteen pyrkivä ja oman tietämyksensä rajallisuudesta kärsivä päätöksentekijä on kehittänyt joitakin työskentelytapoja, jotta hän pystyisi vähentämään tätä rajallisuuttaan. (Simon 1979, 117–119.) Voidaan tulkita, että virastoja yritetään ohjata tämänkaltaiseen rationaaliseen päätöksentekoon tulosprisman mukaista viitekehystä käyttäen. Vakkurin (2009, 183) mukaan tuloksellisuusviitekehykset ja mallit pyrkivät ohjaamaan toimintaa erityisesti kokonaisrationaalisuuteen, jolloin huomiota kiinnitetään tasapainoisesti tuloksellisuuden eri osa-alueisiin.

Tuloksellisuustiedon hyödyntäminen on monitulkintaista, jonka lisäksi tätä monitulkintaista informaatiota pitäisi vielä hyödyntää suurta epävarmuutta sisältävässä budjetointiprosessissa. Pellinen (2006, 44) muistuttaa, että pelkästään perinteisin tekniikoin suoritettavassa budjetoinnissa epävarmuus tulevaisuudesta vaikeuttaa seuraavan vuoden tarvittavien resurssien määrän arviointia. Tähän Hatry (2008, 297) lisää, että epävarmuus on vielä suurempaa, kun ennustukseen otetaan mukaan tuloksellisuusinformaatio. Kriittinen vaihe budjettiehdotusta suunniteltaessa on se, kun pitäisi pystyä linkittämään määräraha ja henkilöstöresurssien tarve aikaansaataviin tuotosten ja tulosten määrään. Käytännössä pitäisi arvioida panosten ja tuotosten, odotettujen vaikutusten sekä vaikuttavuuden välistä suhdetta. Pellisen (2006, 44) mukaan näitä suhteita arvioidessa päätöksentekijät yrittävät tehdä mahdollisimman rationaalisia valintoja, vaikka heidän tietonsa tulevaisuudesta on hyvin epätäydellistä. Tämä voi helposti johtaa huonoihin valintoihin. Lisäksi sitä suuremmaksi epävarmuus kasvaa, mitä useamman vuoden päähän ennustetaan toimintaa ja käytettävissä olevia resursseja.

Tietämys tulevaisuudesta on siis hyvin epätäydellistä. Wildavsky (1975, 13–17) esittää, että johtajien ja päälliköiden käyttäytymiseen vaikuttaa, kuinka hyvin he pystyvät käsittelemään ja hallitsemaan monimutkaisuutta budjetointiprosessin aikana. Monimutkaisuutta lisää hallittavien kohteiden suuri määrä, runsas vuorovaikutus ja ympärillä esiintyvä epävarmuus. Budjetointitekniikoiden käyttöön ja valintaan liittyvät erilaiset muuttuvat tekijät, kuten budjetoivien yksiköiden olosuhteiden ennustettavuus, varmuus- ja epävarmuustekijät. Varmuuteen tai epävarmuuteen vaikuttaa julkisen sektorin yksikön sijainti, joko köyhässä tai vauraassa maassa tai alueella.

2.3.3 Tuloksiin perustuvat budjettipäätökset

Seuraavaksi esitellään tuloksiin pohjautuvaa päätöksentekoa enemmän rationaalisesta näkökulmasta käsin, vaikka edellisen luvun (2.3.2) kuvauksen mukaisesti rationaalisuus jää todellisuudessa vain intentioksi päätöksentekijän ajatusmaailmaan (Vakkurin 2001, 183). Simon (1979, 100–105) muistuttaa, että päätöksentekoteorian on käsiteltävä valinnan rationaalisia tekijöitä, vaikka inhimilliset henkilöt eivät voi olla rationaalisia. Talousteoria olettaa, että rationaalisen päätöksentekijän on löydettävä tehokkaita keinoja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Simon (1979, 100) on jakanut rationaalisuuden käsitteen kahteen eri ulottuvuuteen. Ensimmäinen rationaalisuuden ulottuvuus liittyy päämäärärationaalisuuteen (substantive rationality), jolloin rationaalisuutta käsitellään tehdyn valinnan seurausten ja lopputulosten kannalta. Pellinen (2006, 43–44) esittää, että päätöksillä halutaan usein edistää jonkin päämäärän saavuttamista tai halutaan saavuttaa jokin päämäärä. Valtionhallinnon kontekstissa yleisesti tavoitellaan viimekädessä hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamista ja mahdollisimman tuloksellista toimintaa.

Toinen ulottuvuus on menettelytaparationaalisuus (procedural rationality), jossa prosessinäkökulmasta kiinnitetään huomiota tehtyihin valintoihin. Päätöksentekoprosessi koostuu osista, jotka voidaan tiivistetysti jakaa suunnittelu- ja seurantaprosessien alle. Nämä prosessit liittyvät siihen, että päätöksentekijällä on aina tietty määrä omaa toimintavapautta, mutta organisaatio vaikuttaa päätöksentekoon aina joillakin menetelmillä. Päätökset sisältävät arvo- ja asiaperusteita, jolloin rationaalinen päätös sisältää oikean joukon näitä kahta elementtiä. Tästä syystä rationaalisessa päätöksenteossa vain yksi päätös voi olla täydellinen. (Simon 1979, 249–259.)

Pellisen (2006, 44–46.) mukaan rationaalisessa mallissa päätöksenteon tulisi edetä vaiheissa, jonka lähtökohtana on tiettyyn päämäärään ja tavoitteeseen pääseminen. Päätöskriteerit määrittelevät seikat, joiden perusteella tietoa hankitaan. Tuloksellisuusinformaatiota voidaan hyödyntää edellä mainittuna päätöksentekokriteerinä. Päätöksen perusteiksi on ensiksi kerättävä tietoa ja tämän jälkeen kerätty tieto on analysoitava. Yleensä rationaalisessa päätöksenteossa käytetään etukäteen määritellyjä päätöksentekosääntöjä, joissa eri vaihtoehtoja koskeva informaatio pitäisi pystyä jotenkin kvantifioimaan. Tämän jälkeen kvantifioidut vaihtoehdot asetetaan paremmuusjärjestykseen, joista paras vaihtoehto valitaan.

Päätöksentekokriteerejä voi käytössä olla samanaikaisesti useampia, mikä monimutkaistaa päätöksentekoa. Pellinen (2006, 46) jakaa valintamallit aakkosmaiseen, ketjumaiseen ja kompensoivaan valintamalliin. Näistä valintamalleista löytyy lisätietoa liitteestä 1 taulukosta 3. Nämä sopivat ehkä paremmin sellaisille toimijoille, joiden pitää saada tietyt palvelumallit vaihtoehtoiseen järjestykseen. Simonin mukaan (1979, 47) arkipäivän eri päätöstilanteissa valinta tapahtuu usein automaattisesti ilman tiettyä tarkoituksellista valintaprosessia. Silti päätös voi olla päämäärärationaalinen. Päätökset voivat olla myös tietyn suunnittelun tai kehittämisen tuloksia, jolloin valinta tapahtuu monimuotoisen toimintojen ketjussa ennen päätöstä. Siksi yllä mainittu Pellisen kuvaama pelkästään kvantitatiiviseen informaatioon perustuva mekaaninen päätöksentekoprosessi ei sovellu ainakaan yleisesti valtionvirastojen puolivuositaisiin ja vuosittaisiin budjetointiprosesseihin. Lisäksi Pellisen kuvaamien pelkästään määrällisten mittareiden hyödyntäminen budjettipäätöksiä tehdessä voisi johtaa laadullisten seikkojen unohtamiseen. Tästä syystä julkisen sektorin jokapäiväisissä päätöksentekotilanteissa vaikuttavat enemmän Simonin (1979, 117–118) mainitsevat inhimilliset päätöksentekomekanismit kuin rationaaliset mekanismit.

Seuraavaksi tarkastellaan, miten resursseja (henkilö- ja raharesursseja) ja toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitetasoja voidaan suunnitella yksinkertaistetun teoreettisen mallin mukaisesti. Meklin (2001, 93–94) esittää, että perinteisesti julkisella sektorilla on harjoitettu resurssiohjausta, joka on tarkoittanut budjettisuunnittelussa inkrementaalista lisäysajattelua. Tällöin resurssiohjauksen perustuneet budjettipäätökset ovat muotoa **määräraha = tuotannontekijöiden määrä x yksikköhinta**. Käytännössä määrärahat ovat olleet tuotannontekijöiden hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia. Tulosohtausajatteluun perustuvassa ajattelussa pyritään yhteen sovittamaan rahoitus (määrärahat) ja toimintaprosessin tulokset. Budjettipäätökset ovat silloin muotoa **määräraha = suoritteiden + vaikutusten määrä x yksikköhinta**. Hatry (2008, 300–301) on kuvannut, että toimintoprosessien suoritteista tai palveluista oletetusti virtaa vaikutuksia ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tästä esimerkkinä vastattujen puheluiden määrä on palvelutuotos tai tietyn selvityksen tuotos on raportti, jolloin näistä oletetaan aiheutuvan vaikutuksia palveluiden käyttäjille tai sellaisille asiakkaille, jotka hyödyntävät sitä omassa toiminnassaan. Tällöin näiden hierarkkisten toimintojen yhteisvaikutukset hyödyntävät vasta loppukäyttäjää. Meklinin (2001, 93–94) ja Hatryn (2008, 300–301) ajatusten pohjalta budjettipäätökset voisivat olla enemmän muotoa **resurssit = vaikuttavuustavoitteiden toteutumiseksi tarvittava suoritemäärä x yksikköhinta**.

Suorite- tai palvelumäärää arvioitaessa pitäisi ottaa huomioon myös aikaisempien vuosien asiakaspalautteet palvelun tai suoritteen laadusta. Tällöin johtaja voi pohtia tiettyjen resurssien puitteissa

panostetaanko enemmän suoritemäärään, laatuun vai kumpaankin resurssien antamissa raameissa. Silti Hatry (2008, 298–301) muistuttaa, että monien tuloksien suhteet ovat hyvin epätarkkoja kuten, kuinka paljon lisää resursseja tarvitaan, jos halutaan kasvattaa asiakastyytyväisyysprosenttia esimerkiksi neljällä prosentilla.

Yllä mainittu teoreettinen malli ei kuvaa ilmiöstä sitä, miten johtaja tai päätöksentekijä valintoja tehdessään painottavat eri päätöksentekokriteereitä. Curristinen (2008, 216) mukaan OECD-maissa käytetään tuloksellisuusinformaatiota budjetointiin liittyvissä päätöksentekoprosesseissa. Lisäksi ei tiedetä, mitä muita informaatiolähteitä käytetään päätöksenteossa. Tästä herää kysymys, mitä ne ovat ja kuinka suuri paino annetaan muun tyyppiselle informaatiolle. Julkisen sektorin poliittis-hallinnollisessa kontekstissa kattavien tuloksellisuustietojen saaminen on vaikeaa, jolloin sen rinnalla käytetään muutakin informaatiota.

Tulosinformaation saaminen on hankalaa, mutta myös tiedon hyödyntäminen on ongelmallista. Vakkuri (2009, 181) on esimerkiksi argumentoinut, että talousinformaatiojärjestelmien tuottama tieto on epätäydellistä, jonka lisäksi käyttäjillä on rajoittuneet edellytykset hyödyntää tätä informaatiota. Laitinen (1998, 126–127) on laajentanut tätä näkökulmaa tiedon ja päätöksenteon laadun aiheuttamilla kustannuksilla. Tämä tarkoittaa sitä, että tiedon huono laatu ja päätöksenteon huono laatu aiheuttavat kustannuksia, joita hän nimittää laatukustannuksiksi. Tilanne voi olla sellainen, että organisaatiossa on panostettu tulostmittausjärjestelmään ja siihen liittyvään johdon tietojärjestelmään, jonka avulla saadaan relevanttia, validia ja luotettavaa informaatiota. Päätöksenteolle muodostuu kallis laatukustannus, jos organisaation päätöksentekijät eivät osaa hyödyntää informaatiota päätöksenteossa. Päinvastainen tilanne muodostuu, jos päätöksentekijät pystyvät tekemään hyviä päätöksiä, mutta mittausjärjestelmä tai siihen liittyvä johdon tietojärjestelmä ei tuota tarvittavia tietoja. Tällöin puhutaan myös korkeista laatukustannuksista.

Päätöksenteon laatu-kustannukset:	Tiedon laatukustannukset:	
	PIENET	SUURET
PIENET	Tehokas päätöksenteko- ja mittausjärjestelmä	Tehokas päätöksenteko-järjestelmä, mutta heikko mittausjärjestelmä: "Mittausjärjestelmää kehitettävä"
SUURET	Heikko päätöksenteko-järjestelmä, mutta tehokas mittausjärjestelmä: "Päätöksentekojärjestelmää kehitettävä"	Tehottomat päätöksenteko- ja mittausjärjestelmät: "Päätöksenteko- ja mittausjärjestelmää kehitettävä"

Kuvio 8. Päätöksenteon ja tiedon laatukustannukset (Laitinen, 1998, 127).

Kuvion (kuvio 8) mukaisesti organisaation pitäisi pyrkiä kehittämään sekä mittaus ja päätöksentekojärjestelmiään, jotta molemmat laatukustannukset olisivat mahdollisimman alhaisia. Curristine (2008, 228) esittää, että jos informaatiota ei käytetä päätöksenteossa, siitä tulee kallista informaatiota ja se vie ihmisten aikaa.

2.3.4 Julkinen valinta ja ristiriitaiset intressit

Yhtenä lähtökohtana julkisjohtamisen kehittämisessä pidetään julkisen valinnan teoriaa (public choice theory) (Vartola 2004, 232–233; Lähdesmäki 2003, 52). Julkisen valinnan teoria pohjautuu taloustieteen teorioihin ja koskee voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden päätöksentekoa, jolloin se painottaa taloudellista käyttäytymistä poliittisessa järjestelmässä. Teoriassa käsitellään myös yksilöiden käyttäytymistä kollektiiveissa. (Salminen 2008, 62–67.)

Meklinin (2002, 39–40) mukaan julkinen valinta tapahtuu kahdessa vaiheessa, jolloin ensiksi kansalaiset äänestävät edustajansa eduskuntaan tai kunnanvaltuustoon. Tällä kansalaiset antavat poliittisille päättäjille päätösvaltaa, jotta he voivat tehdä julkisia palveluita koskevia päätöksiä heidän puolestaan. Samalla he maksavat veroja, joilla voidaan tuottaa näitä palveluita. Toisessa vaiheessa poliittiset päättäjät kohdistavat varoja valtion eri yksiköihin, toimintoihin ja erilaisiin tulonsiirtoihin. Tämä tapahtuu erilaisilla ohjauksvälineillä, kuten säädöksillä, talousarviolla, ohjelmilla, hankkeilla ja tulosohjauksella.

Julkisen valinnan teoria painottaa tehokkuutta ja kustannussäästöjä päätöksiä tehtäessä. Lisäksi siinä uskotaan yksilöiden rationaaliseen päätöksentekoon, jolloin ihmiset pystyvät strategisiin valintoihin, jolla tarkoitetaan ihmisten kykyä valita oikea vaihtoehto tarjolla olevien vaihtoehtojen joukosta. Teoriassa oletetaan, että poliittiset päättäjät ja virkamiehet ajavat omia intressejään tehdesään yksilöllisiä rationaalisia päätöksiään, jolloin teoria pohjautuu hyvin individualistiseen ajatteluun. Kollektiivinen rationaalisuus, joka painottaa yhteiskunnallisia tavoitteita tulee vasta toissijaisena. Tästä syystä kansalaiset eivät tiedä, miten byrokraatit kohdentavat heidän maksamiaan veroja valtion ja kuntien menotaloudessa. (Salminen 2008, 62–69.) Byrokraattien omien intressien tavoittelu johtaa julkisten budjettien kasvattamiseen. Lisäksi oletetaan, että poliitikoiden keinot kontrolloida kasvavia budjetteja ja varoja käyttäviä byrokraatteja ovat heikentyneet. Näiden oletusten takia poliitikot ovat halunneet lisätä poliittisen ohjauksen asemaa. (Lähdesmäki 2003, 52.)

Wildavsky (1975, 220) näkee, budjetoinnin politiikan alasysteemiksi, jota poliittinen systeemi hallitsee. Budjetointiprosessiin vaikuttavat hierarkian alempien virastotasojen omat strategiat ja niiden perusteena olevat analyysit ja laskelmat, vaikka ne olisivat ylempien hallintolinjausten mukaisia. Siksi budjetointiprosessissa on lisänä sen tekemiseen osallistuvien virkamiesten omia intressejä ja tahtoa aina jossakin määrin. Blanchard (2008, 109–110) esittää, että hallinnon ylemmillä tasoilla voidaan eliminoida tätä virastojen mikrojohtamista.

Seuraavaksi tarkastellaan Wildavskyn (1975, 11–17) näkemyksiä voimasuhteista rahoitusta myöntävän yksikön ja kuluttavan yksikön välillä. Valtionhallinnon yksiköiden voimasuhteiden vaihteluun vaikuttavia tekijöitä ovat poliittinen rakenne ja niissä muodostunut eliitin kulttuuri. Poliittinen rakenne tarkoittaa suhteita hallinnon eri yksiköiden välillä ja eliitin kulttuuri painottaa toivottavaa ja vallitsevien normien mukaista käyttäytymistä eri yksiköiden välisessä vuorovaikutussuhteessa. Noudatettaviin eliitin arvoihin voi myös liittyä erilaisia poliittisia tyylejä käsitellä vuorovaikutussuhteissa esiintyviä konflikteja. Lisäksi yksikköjen koko vaikuttaa budjettiprosessin voimasuhteisiin huolimatta siitä, minkälainen on yksikön budjetointitekniikka.

Wildavsky (1975, 221) uskoo, että inkrementaalisella budjetoinnilla päästään helpommalla, koska silloin konfliktien määrä on rajoittuneempi. Wildavsky (1975, 151) esittää, että uudet aloitteet, ideat ja muutokset allokatioissa vaativat uusia perusteluita, jolloin ne ovat vaikea hyväksyttää päätöksentekoprosessissa. Vanhoihin kustannuksiin perustuva suunnittelu kuitenkin vähentää uusien investointien mahdollisuuksia. Wildavsky (1975, 221) tarkentaa, että inkrementaalisessa budjetoinnissa on käytössä vähemmän erilaisia päätöksenteko mahdollisuuksia. Tämä johtuu siitä, että budjetointiprosessiin osallistujat ovat ensiksi yrittäneet järjestää hankkeitaan tiettyyn järjestykseen ja miettineet resurssitarvettaan, koska kaikki ehdotukset ja liialliset resurssipyynnöt eivät voi mennä läpi, jolloin osa asioista on jätettävä tuleville vuosille. Tällöin osallistujien erimielisyyksien suuruus ja intensiteetti on pienempi kuin tilanteissa, joissa kaikki asiat käsiteltäisiin kerralla ilman valmistelua. Inkrementaalista budjetointia käyttäen valtionhallinnon budjetit ovat koko ajan suurempia ja suurempia, koska historiatietoon lisätään aina jokin pieni korotus. Tästä voi seurata, että kokoajan kasvavat inkrementaaliset budjetit johtavat epävarmoihin leikkauksiin. Joycen (2008, 62) mukaan valtapeliä voidaan välttää tulosbudjetoinnin avulla, jos tulossopimaatiota hyödynnetään vuorovaikutuksen lisäämis- ja monipuolistamistarkoituksessa. Siksi tulossopimusneuvotteluissa pitäisi keskustella resurssien ja tuloksien välisistä suhteista varsinkin, jos joudutaan tekemään budjettileikkauksia.

Tulosinformaation käyttöön voi liittyä omien intressien tavoittelua, mikä voi esiintyä a) tavoitteen asettelussa, b) tuloksellisuustavoitteiden ja resurssien suhteutuksessa, c) tuloksellisuustiedon käytössä perusteluina ja d) tulossopimusneuvotteluiden vuorovaikutustilanteissa. Reunanen (2000, 79–81) muistuttaa, että uhkana tulosinformaatioon perustuvassa päätöksenteossa on, että analyysissa korostuu liikaa tilastollisuus, mutta puuttuu esimerkiksi luovalle tieteelliselle ajattelulle luonteenomaiset yllättävät ajatuskulut. Toisaalta tiedon hankinta voidaan nähdä osaltaan valtapelinä, jolloin informaatiota käytetään todistusaineistona muita vakuuttaessa.

2.3.5 Informaation vaikutukset budjetointiin ja johtamiseen

Smith (1995, 213) kuvaa, että tuloksellisuusinformaatiolla on merkittävä asema organisaation tuloksellisuuden kontrollimekanismina, vaikka se voi johtaa dysfunktionaaliseen käyttäytymiseen. Vakkurin (2009, 171) mukaan päättäjien erilaiset tulkinnat johtavat käyttäytymiseen, josta aiheutuu tietynlaisia tavoiteltuja ja ei- tavoiteltuja sivuvaikutuksia. Pellinen (2006, 43) esittää, että yksittäisistä päätöksistä voi aiheutua seurauksia, jotka eivät ole toivottuja tai ne ovat täysin yllättäviä. Toinen mahdollisuus on se, että vain osa seurauksista on toivottuja. Smith (1995, 200–212) jakaa tuloksellisuusinformaation käytöstä mahdollisesti aiheutuneet dysfunktionaaliset käyttäytymisvaikutukset: tunnelinäkemykseen, suboptimointiin, lyhytnäköisyyteen, konvergenssiin, tylsistymiseen, misrepresentaatioon ja pelaamiseen.

Smith (1995, 200–202) esittää, että kapea-alaisessa eli tunnelinäkemyksessä keskitytään mittaamaan vain sitä, mitä on helppointa mitata. Tällöin johtajat keskittyvät seuraaman esimerkiksi kustannuksia, prosesseja ja tuotoksia, vaikeammin mitattavissa olevan laadun sekä vaikuttavuuden sijaan. Tästä seuraa, että myös johtamisessa keskitytään vain tähän kapea-alaiseen informaatioon, jonka takia johtajien kokonaisnäkemys on rajoittunutta. Tämä yksipuolinen painotus vaikuttaa tulosbudjetoinnissa siihen, että tiettyjen kapea-alaisten tavoitteiden pohjalta suunnitellaan resurssien tarvetta.

Smith (1995, 202–203) esittää, että suboptimaalisuutta esiintyy sellaisissa tilanteissa, joissa joku yksikkö yrittää saada omat tuloksensa paremmaksi, vaikka siitä seuraisi muiden yksiköiden tulosten heikkenemistä. Parannuksia yksikössä tehdään siten, että ei oteta huomioon viraston kokonaisoptimaalisuutta. Tämä voi aiheutua siitä, että eri yksiköiden välillä on kilpailuasetelma, joka heikentää yksiköiden välistä yhteistyötä. Tällä on haitallisia vaikutuksia organisaation kokonaistuloksellisuuteen. Suboptimaalisuutta voi esiintyä myös yksilötasolla, jos henkilökohtaiset tulostavoitteet eivät

ole yhteneväisiä koko organisaation tavoitteiden kanssa. Siksi tuloksellisuusjärjestelmän käyttäminen kannustinjärjestelmänä voi aiheuttaa suboptimaalisuutta. Blanchard (2008, 105) esittää, että tuloksellisuusinformaation mekaaninen käyttö ohjaa siihen, että hyvä tulos tarkoittaa automaattisesti palkitsemista ja heikompi tulos rankaisemista. Mekaanisen kannustinjärjestelmän käyttö voi lisätä yksiköiden kiinnostusta vain oman yksikön tuloksia kohtaan.

Päätöksentekijä on silloin lyhytnäköinen, jos hän pyrkii toiminnalla aikaansaamaan vaikutuksia ja hyötyjä mahdollisimman nopeasti, jolloin ei välttämättä oteta riittävästi huomioon pidemmän aikavälin vaikuttavuutta. Yleensä varsinkin tutkimus- ja kehittämisprojektit aiheuttavat paljon kustannuksia, jonka lisäksi niistä saatavat hyödyt ovat epävarmoja ja niiden vaikuttavuus voi ilmentyä vasta kaukana tulevaisuudessa. Esimerkiksi koulutukseen panostamisesta saatava hyöty näkyy yhteiskunnassa vasta pidemmän ajan kuluessa. (Smith 1995 203–204.) Tämä ongelma esiintyy varsinkin hallinnon ylemmillä tasoilla, koska seuraavissa vaaleissa menestyminen vaatii, että parannukset näkyisivät nopeasti yhteiskunnassa (Curristinen 2008, 217). Ongelma liittyy siihen, että usein veronmaksajat vaativat heti maksamilleen veroille vastiketta, mikä johtaa päätöksentekijöitä liian lyhytnäköiseen ajatteluun (Smith 1995 203–204). Kansalle halutaan näyttää, että saadaan aikaiseksi muutoksia ja parannetaan toimintaa, vaikka parannukset eivät usein tapahdu näin nopeasti (Curristinen 2008, 217). Tämä näkyy budjetoinnissa siten, että rahoituksen saaminen on ongelmallisempaa varsinkin sellaisille hankkeille, joiden osalta on vaikeampi todistaa pitkän ajan kuluessa saavutettavaa vaikuttavuutta (Smith 1995, 204).

Konvergenssi puolestaan tarkoittaa samankaltaistamista, jolloin organisaatioita tai sen yksiköjä samankaltaistetaan, jotta parannettaisiin mittaamisen edellytyksiä. Toisena vaihtoehtona voidaan toiminnan optimaalisuuden sijasta edistää toiminnan mittaamisen optimaalisuutta (Smith 1995, 204–206). Samankaltaistamisen johdosta yksiköt voivat välttyä näyttämästä hyviä tai huonoja tuloksia, jolla voi olla vaikutuksia budjettiallokaatiopäätöksiin.

Tylsistymistä voi aiheutua, kun tuloksellisuusinformaatiota hankitaan rutiininomaisesti ja sitä hyödynnetään rutiininomaisesti tavanomaisiin kohteisiin. Käytetty johtamistyyli voi vaikuttaa alaisten tylsistymiseen. (Smith 1995, 207–210.) Päätöksentekijöillä on rajoitteita, kuinka paljon informaatiota hän pystyy hyödyntämään. Liian suuri informaatiomäärä voi enemmänkin haitata päätöksentekoa kuin hyödyntää sitä. Tämä voi toteutua esimerkiksi silloin, kun organisaatioilla on käytössään liikaa tuloksellisuusmittareita, jolloin saatavasta informaatiosta voi olla vaikea löytää oleellista tie-

toa ja se vaikeuttaa hyödyntämistä. Tämä voi kasvattaa riskiä, että päätöksentekoon alkavat vaikuttamaan enemmän subjektiiviset tekijät, kuten omat arvot ja motiivit. (Curristine 2008 225–226.)

Smithin (1995, 210–212) esittämä misrepresentaatio tai luova laskentatoimi kuvaa sitä, että toiminnan parantamisen sijaan keskitytään parantamaan itse tulosraportteja. Gilmourin (2008, 41) mukaan osa johtajista on taitavampia käyttämään mittareita ja laatimaan analyyseja, jotka mahdollisimman hyvin selittävät esimerkiksi heidän huonoa menestymistään. Tästä voi seurata, että todellinen tuotamattomuus, tehottomuus tai vaikutukset jäävät näiden selitysten varjoon. Curristinen (2008, 217) mukaan hierarkian ylätasolla voidaan ajatella, että kansa saadaan paremmin vakuuttuneemmaksi palveluiden parantumisesta, jos heille esitetään mahdollisimman paljon numeraalista tulostiedon informaatiota. Numeraalista informaatiota tarkasteltaessa voi herätä kysymys tuotosten ja palveluiden laadusta ja numeroiden tarkkuudesta.

Smithin (1995, 206–207) viimeinen näkemys kuvaa pelaamista, jossa tuloksellisuusinformaatiota muokataan omiin intresseihin paremmin sopiviksi, vaikka se ei vielä tarkoita eettistä tai laillista rikkomusta. Hatry (2008, 304–305) näkee, että johtajat voivat asettaa yksiköidensä tavoitteet liian optimistisiksi tai ylivarovaisiksi, koska he yrittävät saada määrärahaa enemmän kuin olisi todellisuudessa tarvetta. Tämän voi välttää siten, että rahoitusta pyytävä ja rahoituksen myöntäjä tarkastelevat aikaisempien vuosien toteutuneiden panoksien, tuotoksien ja tuloksien välisiä suhteita nähdäkseen, ovatko ehdotetut tavoitteet johdonmukaisia. Pelaamista voi esiintyä myös siten, että johtajat haluavat tarkoituksellaan asettaa epäselviä ja yleisluonteisia tavoitteita, jotta niiden saavuttamisen arviointi olisi vaikeampaa. Johtajien pitäisi pystyä välttämään ylivarovaista tavoitteiden asettelua. Johtajat voivat ajatella, että tavoitetasojen laskeminen antaa heidän tuottavuudestaan huonon kuvan. Pitäisi pystyä kuitenkin realistisesti arvioimaan vähentyneiden resurssien vaikutukset ja laskea tarvittaessa tuloksellisuustavoitteidensa tasoa eikä asettaa tavoitetasoja yhtä korkealle kuin aikaisempina vuosina. Pelaamisesta aiheutuu myös ylimääräisiä kustannuksia ja veronmaksajat toimivat pelaamisen rahoittajina. Subjektiivista päätöksentekoa ei voi vielä kutsua pelaamiseksi, koska pelaamisen voidaan ajatella olevan tahallista ja tarkoituksenmukaista toimintaa.

Johtajat ja päälliköt pystyvät aina jollakin tavalla kontrolloimaan tuloksellisuusinformaatiota, jolloin se ei ole koskaan neutraalisti raportoitua informaatiota. Dysfunktionaalinen käyttäytyminen voi lisäksi ilmentyä vielä suurempana, jos henkilökohtainen palkitseminen on sidottu saavutettuihin tuloksiin. (Smith 1995, 197.) Smithin kuvausten perusteella voidaan tulkita, että tulostiedon informaation käyttöön liittyy usein seuraavan vuoden tavoitteiden asettamiseen ja sitä kautta tulevien resurssien

tarpeen arviointiin, joka voi ohjata tahattomaan ja inhimilliseen omien tuloksien korostamiseen. Poikkeamien syitä selvitettyä voidaan päätyä etsimään itselle tai yksikölle mahdollisimman suotuisia selitysvaihtoehtoja. Seuraavassa luvussa (2.3.6) lisää tuloksista riippuvasta palkitsemisesta.

2.3.6 Tuloksista riippuva palkitseminen tai rankaiseminen

Taloustieteen teorioiden pohjalta toimivat kannustinjärjestelmät nähdään merkittäväksi osaksi tulosojohtamista. Niiden tarkoituksena on hyödyntää kumpaankin osapuolta, jolloin siitä hyötyvät sekä palkitseva että palkittava taho. Kannustimien tarkoituksena on lisätä työntekijöiden motivaatiota ja edistää organisaation strategisten tavoitteiden toteutumista. Budjettiohjauksen näkökulmasta kannustavuus perustuu usein rahaan tai rahankäyttöön tietyn yksikön hyväksi, vaikka raha kannustusmuotona ei välttämättä ole paras keino muuttaa ihmisten tai organisaation käyttäytymistä. (Aronen ym. 2012, 19.)

Ensiksi on muutamia näkemyksiä tulostiedon käyttämisestä rahoituksen perusteena. Blanchard (2008, 72) näkee, että julkisessa taloudessa ei ole luonnollisia olosuhteita, jotka kannustaisivat tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Curristine (2008, 227–228) esittää, että julkiselle sektorille pitäisi saada oikea määrä erilaisia kannustimia. Perustavanlaatuinen kysymys on se, pitäisikö taloudellinen palkitseminen antaa vain hyvistä tuloksista, jolloin huonoista tuloksista pitäisi rangaista. Tämänkaltaisen näkökulma on hyvin mekaaninen. Rangaistuksen antaminen epäonnistumisesta ja resurssien siirtäminen toisiin kohteisiin luo selvän signaalin tuloksen tekemisen tärkeydestä. Tämän kaltainen menettelytapa ei osoita syitä huonoihin tuloksiin. Jossakin tapauksissa epäonnistuminen tavoitteiden saavuttamisessa voi johtua puutteellisesta rahoituksesta tai henkilöstöresursseista. Joyce (2008, 52) muistuttaa, että ei ole olemassa mitään helppoa päätöksentekosysteemiä, jolla suhteutettaisiin kustannuksia ja tuloksia keskenään. Tästä johtuen on olemassa useita selityksiä sille, että tulokset eivät kohtaa tavoitetasoa. Niitä ovat esimerkiksi huono johtaminen, huono tehtävien ja toimintojen suunnittelu ja riittämätön rahoitus. Siksi pitäisi pystyä analysoimaan, mistä tavoitteiden ja tuloksien väliset erot johtuvat, jonka perusteella vasta voidaan muuttaa toimintaa tai allokoida lisäresursseja tiettyyn kohteeseen.

Blanchard (2008, 108) esittää, että organisaatioissa usein kilpaillaan resursseista ja johtajilla on tarve maksimoida yksikölle osoitettavat resurssit. Kannustavan rahoituksen avulla voidaan motivoida

johtajia keskittymään enemmän tuloksiin kuin edellä mainittuun perinteiseen resurssien maksimointiin.

Lillrank (2001, 54–55) arvioi tulosohejausta ja johtamista siten, että julkisella sektorilla resurssien ja tuloksien välillä ei ole niin yksinkertaista kaavaa kuin yksityisen sektorin puolella. Julkisella sektorilla toimintaprosessit sisältävät paljon henkisiä voimavaroja, jolloin tulos ei toimi ohjauksen eikä resurssienjaon perusteena. Tulosojohtaminen on enemmänkin hallinnon ylätasoilta annettujen tuotantonormien toteuttamista ja niihin vertaamista. Blanchard (2008, 72–108) muistuttaa, että julkisella sektorilla on vaikea mitata ilmiöitä. Nämä mittaamatta jääneet ilmiöiden kohdat voivat ehkäistä palkitsemisella saavutettavia hyötyjä. Huomioon kannattaa ottaa, että palkita ei kannata vain jonkin tietyn osa-alueen perusteella, kuten tuottavuuden pohjalta. Tämä perustuu siihen, että järjestelmästä ei kannata luoda samanlaista kilpailuasetelmaa kuin yksityisellä sektorilla, jossa usein kilpaillaan paremmasta kannattavuudesta.

Tuloksiin perustuvassa rahoitusmallissa on monia huomioon otettavia tekijöitä. Curristine (2008, 227–228) esittää, että tuloksista palkitseminen on vaistomaisesti houkuttelevaa, mutta se ei tarpeeksi huomioi kustannuksien hallintaa ja poliittisia prioriteetteja. Poliittisten prioriteettien vastainen tilanne voisi tapahtua, jos jokin virasto saisi lisää rahaa hyvien tulosten perusteella jollekin hankkeelle, vaikka se ei olisikaan enää yhteiskunnalle tarpeellinen.

Organisaatioiden pitää linkittää virastolle asetetut tavoitteet myös henkilökohtaisiksi tavoitteiksi, jolloin tavoitteiden saavuttamista voidaan kannustaa maksalla jonkin tietyn tulospalkkausjärjestelmän mukaisesti tulospalkkiota. Henkilökohtaisten tulospalkkausjärjestelmien yhtenä vaaran on se, että henkilökohtaiset tavoitteet asetetaan liian matalalle, jolloin työntekijän ei tarvitse ponnistella saavuttaakseen niitä. Näin matalalle asetetut tavoitteet eivät vaikuta toivotulla tavalla työntekijöiden käytökseen. (Courty & Marschke 2003, 34.)

Johtajan ei aina tarvitse kannustaa työntekijää käyttämällä taloudellista palkitsemista vaan hyödyn-tää voidaan myös aineettomaan palkitsemiseen muotoja. Näitä muotoja voivat olla mahdollisuudet kehittyä ammatillisesti, työpaikan joustavuus työajassa tai paikassa, työvälineet, sosiaalisten tarpeiden tyydyttäminen ja näkyvät arvomerkit. (Ekroos ym. 2012, 71.) Taloudellisia palkitsemisen muotoja tarjoavat palkkausjärjestelmiin sisältyvä tulospalkkaus, luontoisedut, työhyvinvoinnin tukeminen, henkilöstörahasotot ja muut edut (Ekroos ym. 2012, 77–82). Tähän voidaan lisätä, että henkilö-

kohtaiseen kannustavuuteen vaikuttavat sekä kannustimien luonne ja niiden suuruus (Simon 1979, 151).

Fraser & Hope (2003, 22) argumentoivat, että budjetointiprosessejaan kehittäneissä yksityisissä organisaatioissa tulosten arvioiminen ja palkitseminen perustuu benchmarkkaukseen, vertaisarviointiin ja asetettuihin prioriteetteihin. Palkitseminen liittyy useimmiten tiimien saavuttamiin tuloksiin kuin henkilökohtaisiin tuloksiin. Tämä on julkisella sektorilla vielä harvinaista, koska suoritusten arvioiminen perustuu esimiehen, päällikön tai johtajan tekemiin arviointeihin.

3 Tutkimuksen empiirinen osuus

3.1 Caseviraston esittely

Opetushallitus on opetuksen kehittämisvirasto, joka on toiminut vuodesta 1991. Opetushallitus muodostettiin yhdistämällä Kouluhallitus ja Ammattikasvatushallitus. Opetushallitus on opetusministeriön alainen virasto, jolle valtioneuvosto nimittää johtokunnan. Virastossa työskentelee noin 249 asiantuntijaa. (Oph 2013.)

Opetushallitus vastaa esi- ja perusopetuksen, aamu- ja iltapäivätoiminnan, lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen, aikuiskoulutuksen, vapaan sivistystyön sekä taiteen perusopetuksen kehittämisestä. Sen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opetussuunnitelmien ja ammatillisten tutkintojen ja näyttötutkintojen perusteiden laadinta. Näiden lisäksi virastossa kehitetään koulutusta erilaisin hankkein. Muita viraston tehtäviä ovat oppimistulosten arvioinnit ja osallistuminen koulutuksen tuloksellisuuden kehittämiseen. Opetushallitus myös koordinoi koulutuksen tietoverkkoja ja tietopalveluja, tuottaa koulutuksen indikaattoreita ja ennakointitietoa, kerää tietoa opetustoimen rahoitusjärjestelmästä sekä julkaisee koulutusoppaita. Virasto ylläpitää toisen asteen, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opiskelijavalintarekisteriä, järjestää kielitutkintoja, järjestää ja rahoittaa jatkokoulutusta opettajille sekä muulle koulutoimen henkilöstölle, vastaa ulkomaisten tutkintojen tunnustamisesta sekä tuottaa oppimateriaalia. (Oph 2013.)

Opetushallituksen organisaatio jakaantuu toimintayksiköihin, joita ovat yleissivistävää koulutuksen, ammattikoulutuksen, tieto- ja arviointipalveluiden, koulutustoimialan palveluiden sekä ruotsinkieli-

sen koulutuksen toimintayksiköt. Näiden toimintayksiköiden johtamisesta vastaavat johtajat. Näiden toimintayksiköiden alla on vielä yksiköitä, joiden johtamisesta vastaavat yksiköiden päälliköt. Muutamia poikkeuksia on tässä hierarkkisessa järjestelmässä, kuten koulutustoimialapalveluiden alaisessa talous- ja suunnitteluyksikössä, joka on talousjohtajan vastuulla. Ylijohtaja taas kuuluu organisaatiossa pääjohtajan sihteeristöön. Tämän edellä esitellyn kehittämisviraston lisäksi virasto on myös itse koulutuksen järjestäjä. Opetushallitukseen kuuluu 13 valtion oppilaitosta, jotka on rajattu tämän tutkielman ulkopuolelle. (Oph 2013.)

Tutkimuksen empiiriseen osuuden casevirastoksi on valittu Opetushallitus, koska siellä on käytetty ja raportoitu tulospöytäkirjan viitekehyksen mukaisesti tuloksellisuusmittauksen tuottamaa informaatiota jo muutaman vuoden ajan. Vuoden 2009 aikana virastossa on selkeytetty tulosohtaus- ja strategiaprosesseja. Viraston toimintaprosessit vaativat paljon henkisiä voimavaroja, mikä on tyypillistä vaativaa asiantuntijatyötä tekevässä virastossa. Siksi suurin osa Opetushallituksen kuluista muodostuu palkoista, palkkioista ja niiden sivukuluista, joten ne ovat oleellinen osa kokonaiskustannuksia. Virastossa virkamiehet käyvät kohdentamassa työaikaansa tekemilleen toiminnoille ja projekteille, joita hyödynnetään toimintolaskennassa. Toimintolaskentajärjestelmän avulla saadaan esimerkiksi tiedot toimintojen kokonaiskustannuksista, kustannusvastaavuuslaskelmista ja maksullisen toiminnan suoritteiden yksikkökustannuksista. Lähdekirjallisuudessa mainittiin, että tuloksellisuusinformaatiota hyödyntäminen budjetoinnissa edellyttää oikeaa ja luotettavaa kustannusinformaatiota.

3.2 Aineiston keruutapa

Empiirisessä osuudessa on edetty tutkimusasetelman mukaisesti, mikä on muodostunut tutkimusongelmasta, sitä varten valituista menetelmästä ja metodista ja näiden pohjalta kerätystä aineistosta. Seuraavaksi esitellään lyhyesti tutkimusprosessin etenemistä. Ensiksi teoriaan paneutumisen jälkeen casevirastolta haettiin tutkimuslupaa (hakupvm 2.10.2012), joka vahvistettiin sähköpostiviestillä (16.10.2012). Kirjallisuuden, tutkielman tutkimusongelman, tarkoituksen ja tavoitteiden perusteella laadittiin teemahaastattelun runko (liite 2). Jokaisessa haastattelussa käytettiin samoja haastatteluteemoja, mutta niiden alla haastateltavat saivat kertoa melko vapaasti kokemuksistaan. Teemojen alla näkyvät kysymykset olivat haastattelijan tueksi ja muistilistaksi laadittuja kysymyksiä.

Haastattelurungon suunnittelun jälkeen lähetettiin vapaaehtoisuuteen perustuva haastattelupyynnö Opetushallituksen johtajille ja päälliköille (liite 3). Tukitoimintojen haastateltavia pyydettiin henki-

lökohtaisesti osallistumaan haastatteluun, koska heidän toimenkuvansa sisältävät taloussuunniteluun ja tuloksellisuuteen liittyviä tehtäviä. Seuraavaksi teemahaastattelun runkoa testattiin koehaastattelulla (22.11.2012), jota ei litteroitu eikä otettu mukaan aineistoon. Tämän jälkeen suoritettiin varsinaiset teemahaastattelut (27.11. – 21.12.2012). Haastatteluun osallistuneiden tiedot löytyvät liitteestä (liite 4). Litteroidun haastatteluaineiston lisäksi hyödynnettiin Opetushallituksen suunnittelu- ja seurantaprosessien sekä johtamisen vuosikelloja.

3.3 Aineiston käsittely- ja analysointitapa

Hirsjärvi ym. (2008, 136) toteaa, että laadullisessa tutkimuksessa luokittelu, analyysi ja tulkinta alkavat jo aineistoa kerätessä. Tämä pitää paikkansa myös tässä tutkielmassa. Jokaisen haastattelun jälkeen tutkijan ymmärrys kasvoi siitä, missä suunnittelu- ja seurantaprosessin vaiheissa tuloksellisuusinformaatiota on mahdollista hyödyntää. Nämä tulokset on esitetty erikseen, jotta saadaan näkyväksi tuloksellisuustiedon hyödyntämismahdollisuuksien määrä virastotasolla. Nämä tulokset eivät vielä varsinaisesti vastaa varsinaiseen tutkimuskysymykseen, miten tuloksellisuusinformaatiota hyödynnetään ja mitkä ovat muut tekijät, joiden avulla toimintaa ja taloutta suunnitellaan, seurataan sekä johdetaan.

Teemahaastatteluiden jälkeen haastatteluaineisto litteroitiin sanasta sanaan siten, että haastattelut purettiin valmiiksi teemahaastattelurungon mukaisesti teemojen alle. Hirsjärven ym. (2008, 140) mukaan litterointi on hidas ja työläsvaihe tutkimusprosessissa. Sitä se oli myös tämän tutkimuksen osalta, koska kaikista haastatteluista muodostui hyvin pitkiä.

Tutkimuksen analysoinnissa on käytetty sisällönanalyysia, jossa päättely tapahtuu abduktiivisesti sekä aineistolähtöisesti että teoriaan pohjautuen. Tutkielman sisällönanalyysi tehtiin Kvalimotissa (Kvalimot 2013) kuvatun teemoittelusta tyypittelyyn tapahtuvan analyysitavan mukaisesti. Aineiston analyysissa edettiin siten, että ensiksi analysoitiin teemoittelun pohjalta viraston toiminnan ja talouden suunnittelu- ja seurantaprosessin eri vaiheet. Seuraavaksi siirryttiin koodaamaan litteroituja pätkiä ja havaittiin aineistosta muodostuvan tyyppejä. Tämä tarkoittaa sitä, että nämä neljä tyyppiä nousivat empiriasta sisällönanalyysivaiheessa. Aluksi tyyppien alle etsittiin näitä yhdistäviä olennaisia piirteitä, kuten a) johtamisen ja päätöksenteon erityisiä ominaisuuksia, b) suunnittelutapaa, c) analysointi- ja tulkintapiirteitä, d) tulkinnan ja soveltamisen vaikutuksia ja d) oppimista ja kannustimien käyttöä. Hirsjärvi (2008, 174) muistuttaa, että haastatteluaineistosta nousevien teki-

jöiden tarkastelu suhteessa toisiinsa on ehkä analyysin tärkein vaihe. Synteesivaiheessa nämä piirteet yhdistettiin neljäksi eri tulkintatyypiksi.

Lisäksi synteesiä jatkettiin siten, että neljästä tyypistä kerättiin erityisesti suunnitteluun liittyviä teki-
jöitä, joista hahmoteltiin pelkistetty päätöksentekoketju. Teoriassa mainittiin, että päätöksenteko ei
usein todellisuudessa etene tietyn kaavan mukaisesti, mutta rationaalisen päätöksenteon kuvaami-
nen auttaa paremmin ymmärtämään ilmiötä. Lopulta synteesiä jatkettiin vielä muodostamalla neljän
päätyypin piirteiden pohjalta päätöksenteko- ja johtamisulottuvuuksia kuvaava tiivistetty kuvio.
Synteesin tarkoituksena oli luoda ilmiöstä kokonaiskuvaa ja nousta haastateltavien haastatteluottei-
den tasolta ilmiön tasolle.

3.4 Tutkimuksen metodinen ja tekninen validiteetti ja reliabiliteetti

Tutkimuksen reliaabelius ilmentää havaintojen toistettavuutta, jolloin toisen tutkijan pitäisi pystyä
toistamaan samat havainnot. Yhteiskuntatieteissä kvalitatiivinen tutkimus sisältää paljon tulkintaa ja
tilanteet organisaatiossa muuttuvat ja kehittyvät koko ajan, jolloin toistettavuuden vaatimus on hy-
vin vaikea osoittaa. Silti tutkimuksessa pitää tietyllä varauksella pystyä täyttämään tämä vaatimus.
Vaatimus todennetaan esittämällä riittävästi tietoa havainnoista, niiden muokkauksesta ja tulkinnas-
ta. (Koskinen ym. 2005, 258.) Reliaabelius myös tarkoittaa, että tulokset eivät ole sattumanvaraisia
tuloksia (Hirsjärvi 2008, 226).

Validius taas tarkoittaa tutkimusmenetelmän tai mittareiden pätevyyttä mitata juuri sitä, mitä niiden
tarkoitus on mitata. Sisäinen validius ilmentää myös kuvauksen, selitysten ja siihen liitettyjen tul-
kintojen yhteensopivuutta ja loogisuutta. Ulkoinen validiteetti puolestaan tarkoittaa tulkinnan yleis-
tettävyyttä muihin kuin tutkittuun tapaukseen. (Hirsjärvi 2008, 226–227; Koskinen ym. 2005, 258.)

Tutkija on perehtynyt huolellisesti ja monipuolisesti ilmiöön, mikä lisää tutkimuksen validiteettia ja
reliabiliteettia. Haastattelutilanteessa esitettiin samankaltaisia kysymyksiä, jolla yritettiin kartoittaa
sitä, vastaavatko haastateltavat niihin eri tavoin. Koskinen ym. (2005, 255) mukaan reliabiliteettia
lisätään instrumentin tarkkuuden avulla, jolloin kysytään sama kysymys eri muodoissa useaan ker-
taan. Lisäksi kysymyksillä käytiin huolellisesti ja systemaattisesti lävitse tuloksellisuusinformaation
hyödyntämismahdollisuudet suunnittelu- ja seurantaprosessien eri vaiheissa. Tutkija pyrki myös

Casevirastossa on omaksuttu tulosjohtaminen, joka pohjautuu New Public Managementin (NPM) mukaiseen tuloshakuiseen ja tavoitteisiin perustuvaan johtamistapaan. Johtaja kuvaa tätä seuraavassa haastatteluotteessa: ”Kyllä on mielletty tän tyypin johtamisen tapa, että asetetaan tulostavoitteita, johon sitten pyritään ja keskustellaan, mitä on saavutettu ja mikä on syynä, ettei olla saavutettu tai hyvin saavutettiin. Kyllä on semmonen henkinen muutos on tapahtunut, ihmiset ymmärtää, että tämä on tämän päivän tapa toimia. Tietysti osa on sitä mieltä, että ainahan sitä on tavoitteita asetettu ja pyritty tavoitteisiin, että on vain uusia termejä ja ismejä, mutta ainahan tämä on ollut

suunnitelmallista ja tavoitteellista.” Casevirastossa on lisäksi edetty NPM-ajattelusta Bouckaert & Pollitt (2004, 99–100) esittämään New Public Governance-ajatteluun (NPG), joka painottaa verkostomaista kumppanuuksien hallintaa ja läpinäkyvyyttä. Tätä kuvaa päällikön haastatteluote: *”Meillä on tietyt verkostot, jotka pyörii joka vuosi”.*

Ensinnäkin tulosohjaus ja -johtaminen edellyttävät, että tavoitteiden saavuttamista mitataan, vaikka useat mittarit olisivat vielä epätäydellisiä. Tukitoimintojen haastateltava kuvaa tavoitteiden asettamisen ja mittaamisen kehittymistä virastossa: *”Nyt tulevaisuudessa on asetettu konkreettisia tavoitteita. Oikeastaan tähänkin mennessäkin, kun alettiin puhumaan näistä tuotoksista. Silloin on jouduttu miettimään sitä, mikä se on se ihan oikea työ. Ettei se oo sitä, että meillä on työryhmiä, että me vaan nyt tätä kehitetään. Tää on ollu aika kivulias prosessi päästä kehittämisestä konkretiaan.”*

Tulosjohtamista tukee casevirastossa pääjohtajan jaettuun johtajuuteen perustuva ajattelumalli. Ylijohtajan argumentti kuvaa tätä pääjohtajan ajattelumallia: *”Meidän pääjohtajahan lähtee tänä päivänä tämmösestä jaetun johtajuuden ajattelusta elikkä vastuuta ja johtamista on siirretty toimintayksiköihin ja yksiköihin.”* Tämän näkemyksen mukainen johtajuus vahvistaa tulostulosta hierarkian alemmilla tasoilla. Teoriaosuudessa Bouckaert & Pollitt (2011, 10) kuvasivat NPM-ajattelua siten, että johtamisessa keskitytään tuloksiin, organisaatioiden rakenteita pyritään madaltamaan, tehtävien koordinoimaan hierarkian alatasoille ja sopimuksilla pyritään korvaamaan hierarkkista hallintoa. Johtajan seuraava argumentti painottaa tulosjohtamista: *”Tulostavoitteita asetetaan, on asetettu koko virastolle ja sitten viraston sisäisellä asetetaan eri toimintayksiköille ja toimintayksiköiden sisällä yksiköille. Kyllä mä väittäisin, että tulos- ja kehityskeskusteluiden ja muun seurannan kautta on siirrytty enemmän tuloksien seuraamiseen, mutta totta kai panoksetkin on edelleen tärkeällä sijalla, mutta on tapahtunut myönteistä kehitystä siihen suuntaan, että tuloksia seurataan enemmän.”* Useat huomioivat, että molempia sekä määrärahoja että tuloksia pitää seurata. Ylijohtaja esimerkiksi kokee: *”Määrärahoja ja tuloksia seurataan tarkkaan.”*

Tulosjohtamiseen keskittyminen ei saa tietenkään johtaa määrärahojen unohtamiseen, mutta tämän suuntaisia vaikutuksia voi olla myös havaittavissa. Tätä kuvaa tukitoimintojen haastateltava: *”Tällä hetkellä ollaan menty jopa siihen, että se määräraha tuppaa unohtumaan sieltä eli tavallaan ollaan menty askeleet siihen suuntaan, että ne eivät pysy enää tavallaan kasassa. Se määräraha ja tulos niinku, ne on tietyissä tapauksissa jopa vähän eriytyneet. Eli ei mietitä enää sitä määrärahaa vaan sitä lopullista kohdetta. Eli mun näkökulmasta, mä haluaisin, pysyisivät vielä kiinteämmin yhdessä.”* Teoriaosuudessa kuvattiin Smith (1995, 200–202) esittämää tunnelinäkemyä eli kapea-alaista

näkemyistä, jossa keskitytään mittaamisessa vain tiettyyn osa-alueeseen. Tämän seurauksena myös johtamisessa keskitytään liikaa tähän osa-alueeseen, josta voi aiheutua ei-toivottuja sivuvaikutuksia. Tulosojohtamisen trendi voi esimerkiksi ohjata siihen, että määrärahojen ylitysten seurantaan ei enää kiinnitetä riittävästi huomiota. Tämän voi havaita seuraavasta päällikön argumentista: *”Meillä on semmosta, että katotaan sitä tekemisen tulosta, eikä niitä rahoja tuijoteta.”* Tähän haastatteluotteeseen on voinut myös vaikuttaa kysymyksen asettelu, onko johtaminen siirtynyt enemmän panosten (määrärahojen) seuraamisesta tuloksien seuraamiseen, jolloin haastateltu spontaanisti valitsee vain toisen. Tukitoimintojen haastateltava lisää näkemyksen ennakkoinnin tärkeydestä: *”Se että herätetään sitä, että rahaa on käyttämättä tai on käytetty liikaa, ei ole se ydin vaan siihen olisi pitänyt pystyä jo reagoimaan ennen sitä, tavallaan se määrärahan ylitys on jo sitten konkreettinen ja askeleen jäljessä siitä, mitä sen pitäisi olla.”*

Tulokulttuurin omaksuminen luo omat haasteensa johtamiselle myös siinä mielessä, että se perustuu ainakin puhtaasti teorian näkökulmasta enemmän asiajohtamiseen kuin henkilöstöjohtamiseen. Seuraavassa johtaja kuvaa tilannettaan: *”Mä ainakin itse koen, että tuo rationaalinen asiajohtaminen on, se saa isomman roolin, mitä niin kuin tavallaan pidemmällä tähtäyksellä ois varaa. Mä ainakin koen, että mun tehtävä on sellainen, että mun on pakko tehdä operatiivisia tehtäviä, osallistua niihin, kirjoittaa muistioita, hoitaa prosesseja, että tuota, ei semmoselle henkilöstöjohtamiselle ei jää aikaa, riittä resursseja. Se on se haaste.”*

Viraston mittareiden etsimisen ongelma aiheuttaa haasteita tuloksellisuusinformaation soveltamiselle. Useat haastateltavista esittivät näkökulman, että mittaaminen painottuu liikaa määrälliselle puolelle. Casevirastossa on monenlaista toimintaa, jonka takia esiintyi myös poikkeavia näkemyksiä, jotka sopivat tämän tyyppin päätöksenteko- ja johtamispiirteisiin. Tässä tyyppissä keskitytään tasapuolisesti etsimään sekä määrällisiä että laadullisia mittareita, jolloin johtamisen tueksi saadaan mahdollisimman laaja informaatiopohja. Päällikkö: *”Mittarit ovat enimmäkseen laatu ja tuotos puolella.”* Tähän haastattelija lisäsi: *”Pitäisikö vaikuttavuutta enemmän mitata? Päällikkö: ”No mun mielestä ne ovat ainoastaan, jotka mittaavat meidän, muutenhan se on vain, että mitataan toimintaa, mitä se toiminta on. Voidaan hyöriä täällä kun muurahaiset kyllä se näin on.”* Toisaalta päällikön toisesta argumentista havaitaan, että vaikuttavuudesta ei kerätä vielä tarpeeksi informaatiota. Vaikuttavuuden mittaamisen puutteet nousivat esiin myös usean muun haastateltavan argumenteissa. Tästä esimerkkinä seuraava johtajan näkemys: *”Kun puhutaan Opetushallituksesta kansallisen tason toimijana, meillä pitäisi olla kokoajan kirkkaana mielessä, mikä on meidän yhteiskunnalliset tavoitteet ja suhteuttamalla meidän toimenpiteet siihen kokonaisuuteen”* Tukitoiminto-

jen haastateltava: *"Se kynnys mieltä, okei me tehdään, mut mihin se vaikuttaa."* Johtaja vielä tarkensi: *"Se vaikuttavuus syntyy vasta, kun joku lukee sen tuotoksen ja ottaa toimenpiteet käyttöön."* Tämä tarkoittaa sitä, jos virasto tuottaa esimerkiksi raportin, jota kukaan ei lue, jolloin tuotoksesta syntyy hyvin heikkoa vaikuttavuutta. Tukitoimintojen haastateltava painotti asiakasnäkökulman korostamista vaikuttavuustavoitteiden asettamisessa: *"Mä olen halunnu kääntää kaikki meidän vaikutustavoitteet sillai, että se on asiakkaan kannalta. Ei kyse, että me tehostamme vaan mitä tapahtuu asiakkaalle. Asiakas pystyy toimimaan paremmin tai jotain vastaavaa."* Vaikuttavuuden mittaamista kehitetään varmasti tulevien suunnitteluperiodien aikana.

Tukitoimintojen haastateltava myös määritteli selkeästi viraston ensisijaiset asiakkaat. Tämä raja ei ilmennyt näin selvästi muiden haastateltavien kohdalla. Monet pitivät ensisijaisena suorana asiakkaana oppilasta. Teorian mukaan viraston pitäisi mitata sitä, mihin se todellisuudessa pystyy vaikuttamaan. Oppilaan oppimisessa on lisäksi muitakin tekijöitä ja kaikki eivät aiheudu pelkästään casevirastosta. Tukitoimintojen haastateltava: *"Meidän ens sijainen asiakas on koulutuksen järjestäjä, se ei ole opettaja tai oppilas ja jos meidän tavoite on. Silloin kun meidän tavoite menee sen koulutuksen järjestäjän kautta opettajaan ja oppilaaseen. Sieltä sitten syntyy parempi osaaminen oppilaassa. Se on yhteiskunnallista vaikuttavuutta, johon me ei suoraan pystytä vaikuttamaan. Ei me pystytä suoraan vaikuttamaan siihen, että oppilaiden Pisa-tulokset on parempia, mut me pystytään tekemään se sillai välivaiheilla, että me annetaan koulutuksen järjestäjälle välineitä, joka puolestaan välittää ne välineet sitten opettajalle."* Edellä käsiteltiin enemmän mittaamiseen kuin hyödyntämiseen liittyviä näkökulmia siitä syystä, koska mitatun informaation validius, reliaabelius ja relevanttius vaikuttavat myös hyödyntämiseen.

Seuraavaksi kuvataan sitä, miten toiminnan ja talouden suunnitteluprosessi etenee tämän strategisen tuloksellisuusinformaatiota hyödyntävän päätöksenteko- ja johtamistyyppin näkökulmasta. Ensiksi kaiken suunnittelun lähtökohtana on hallitusohjelma ja koulutuksen kehittämissuunnitelma (kesu). Vuosisuunnittelun näkökulmasta prosessi alkaa talousarvioehdotuksen valmistelulla huhtikuussa. Haastattelijan kysyessä talousarvioehdotuksen suunnittelusta: *"Onko selvitysosaa ja perusteluosaa suhteutettu keskenään?"* Aineistossa esiintyi joitakin tukitoimintojen haastateltavan kaltaisia näkemyksiä: *"En usko, että on kauheesti suhteutettu. Mä olen kokenut, että siihen kirjoitetaan nyt jotain. Se on ehkä kaikkein kurjin puoli siinä, että tekstii tulee ihan ok, sit on taas rahat, tääl pitää olla tietty määräraha. Sit ei peilata sitä, että okei, kun me tehdään tämä, tämä on tavoite, me tarvitaan siihen tämän verran rahaa. Ei, sillain ei mene."* Tämä haastatteluote kuuluu tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin piirteisiin, koska talousarviossa esitetään tuloksellisuus- ja talousinformaatiota,

vaikka näitä ei vielä suunnitteluvaiheessa kattavasti suhteutettaisi keskenään. Tästä johtuen suunnittelu on vielä mekaanista ja välineellistä, jolloin nämä tiedot esitetään tietyssä asiakirjassa vierekkäin siten, kuin talousarviolainsäädännössä vaaditaan. Tähän mekaanisuuteen vaikuttaa osaksi myös, että todellisuudessa Opetushallitus tekee toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS-suunnitelman) yhteydessä suuremman työn. Näistä hallinnonalan TTS-suunnitelmista kerätään pohja, jonka perusteella ministeriö tekee esityksen kehysneuvotteluita varten valtiovarainministeriölle. Alkuvuodesta alkavat kehysneuvottelut ja maaliskuussa syntyy kehyspääätös. Johtaja kuvaa tätä kehyspääätöksen kasvanutta asemaa seuraavasti: *”Tää kehysbudjetointi on saanut paljon suuremman roolin eli silloin tavallaan kun hallituskauden alussa tehdään se ensimmäinen kehyspääätös, mitkä ovat määräraha-kehukset tälle vuodelle, mitä toiminnallisia lisäyksiä ja laajennuksia niin mihinkin pääluokkaan, millekin ministeriölle, jopa millekin tilivirastolle annetaan sillä hallituskaudella, niitä pitkälti noudatetaan.”* Tämä on osaksi aiheuttanut sen, että talousarvioehdotus on tässä vaiheessa tietyn kehyksen mukainen. Kehyksen sitovuudesta johtuen talousarvioehdotuksen tekeminen voi jäädä hyvin mekaaniselle ja välineelliselle tasolle. Johtaja esittää: *”Nyt jos maaliskuun alussa, kun valtionneuvosto tekee kehyspääätöksen, jos siellä ei ole lisäyksiä Opetushallituksen toimintamenomomentille, jos näitä ei ole, minä pidän hyvin epätodennäköisenä, että myöskään talousarvioesityksessä tullaan näitä saamaan eteenpäin.”* Toinen johtaja näkee myös suunnittelun olevan hyvin yleisellä tasolla talousarvioehdotusvaiheessa, jotta tuloksellisuustavoitteita ja henkilöstö- ja raharesursseja pystyisi todellisuudessa suhteuttamaan: *TAE-ehdotukset ovat aika yleisellä tasolla, puhutaan tilivirastotavoitteista. Kun puhutaan seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmistelusta niin, sillä ei ole sillä tavalla toimintaa ohjaavaa vaikutusta. Se on enemmän määräraha-kehys, että meillä on nämä lakisääteiset tehtävät ja me tarvitaan siihen näin ja näin paljon rahaa. Siinä puhutaan isoista asioista. Tämän voi tulkita siten, että toimintamäärärahoja suhteutetaan enemmän sisäistä budjettia suunniteltaessa.*

Toisaalta aineistossa esiintyi myös poikkeavia havaintoja, joiden mukaan talousarvioehdotusta suunniteltaessa resursseja ja tuloksellisuustavoitteita suhteutetaan. Pällikkö esitti: *”Tottahan toki, koska onhan siellä meidän toimintoihin liittyviä asioita. Ne on ollu keskusteluja sitten, jut talousjohtajan kanssa, ollaan ihan niinkun istuttu ja hän on niinkun tavallaan kirjannut siinä samalla ja ollaan mietitty jatkuukohan se samanlaisena kuin aikasemmin taikka jos on jotain uutta niin sitten tuodaan esille.”*

Talousarvioehdotuksen jälkeen suunnitellaan tulossopimusneuvotteluiden tulossopimusasiakirjaa, kun asioita tarkastellaan vuosisuunnittelun näkökulmasta. Tulossopimusehdotuksen rakenne on tulosprisman mukainen ja tiivistetysti se sisältää tuloksellisuustavoitteet, arviointikriteerit ja toi-

menpiteet. Tulossopimuksen liitteenä esitetään taas toimintamäärärahat, erillismäärärahat ja tiedot valtionavustuksista. Kaikki johtajat kritisoivat tulossopimusneuvotteluiden ohjausmenetelmää, mutta tästä tarkemmin operationaalisen päätöksenteko- ja johtamistyyppin kuvauksessa.

Haastateltavat kokivat, että ainakin valtionavustuspäätöksiä koskevissa asioissa saadaan tulosvastuuta. Johtaja argumentoi: *”Valtionavustukset ovat käytännössä ainut sellainen, jossa me päästään linjaamaan, mitä niillä hankkeilla tehdään. Kaikki muu on valmiina tulossopimuksessa.”* Sama johtaja myös lisäsi, että valtionavustuksissakin on kahta erilaista mallia. Johtaja: *”Valtionavustussummat, siinä on kahta mallia, toiset, jos on tilijaotteluun perustuva budjetin osa, niin sehän on vapaasti meidän päätettävissä, siellä on liikkumavaraa, mut muut valtionavustukset ohjataan tänne niin, et niihin ministeriö asettaa omat tavoitteensa.”*

Päällikön seuraava haastatteluote osoittaa, että koulutuksen kentältä kerätään jonkun verran asiakaspalautetta ja tulossopimuksen määrärahaehdotuksia suunnitellaan analysoidun asiakaspalautteen pohjalta: *”Kyllähän ne meidän päätehtävät tulee niinku sekä hallitusohjelmasta ja sitten sieltä ke-susta eli koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta, että tota, vähän meillä sit semmosta tota ihan omaa on, mutta vois sen sanoa, että kyllä ministeriölle voi ehdottaa, että esimerkiksi silloin kun tuota, tää romaanipuoli tuli mun yksikköön ihan talon muulta puolelta ja mä katsoin sitä tilan-netta, ni mä huomasin, että sitä romaanioppilaiden perusopetukseen on pakko satsata ja sit tehtiin ministeriölle esitys, voisko siihen tällästä valtionavustustoimintaa tulla, tavallaan niinku hyvinkin nopeasti reagoitiin ja saatiin valtionavustus rahotteinen kehittämistoiminta liikkeelle. Et sillä tavalla, kun asioita pystyy hyvin perustelemaan niin, sitä liikkumavaraa on.”* Tämä oli harvinaisempi havainto aineistossa, jos huomioon ei oteta maksullista palvelutoimintaa, jossa aktiivisesti seurataan asiakasnäkökulman mukaista tuloksellisuusinformaatiota. Maksullisen toiminnan osalta saadaan aika vapaasti suunnitella toimintaa, kuten päällikkö kuvaa: *”Ministeriö päättää julkisoikeudelliset suoritteet, mutta muuten me saadaan itse päättää ottaen huomioon kilpailulainsäädäntö, että me ei saada polkea hintoja myöskään.”*

Arviointitutkimukset ovat myös lähteenä toiminnan suunnittelussa. Johtajaa kuvaa tätä seuraavasti: *”Nämä molemmat on oikeastaan lähtenyt siitä, että toinen on yleissivistävän ja toinen on ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeita. Molemmat ja varsinkin tämä yleissivistävä on lähtenyt siitä, että ruotsinkielisissä kouluissa oppilailla on huonommat oppimistulokset monessa arvioinnissa sekä Oph:n tekemissä kansallisissa arvioinneissa, mutta myös näissä kansainvälisissä. Siitä se on lähtenyt, näissä raporteissa on huomioitu tästä ja ministeriöstä on ollut huomioita tästä, että on eroja*

oppimistuloksissa. Niin siitä tämä hanke on lähtenyt. Elikkä eri arvioinneista se on lähtenyt liikkeelle, se tarve tehdä jotain.”

Tukitoimintojen haastateltava kuvasi resurssien ja tuloksellisuusinformaation suhteuttamista tulossopimusneuvotteluihin valmistauduttaessa: *”Tavallaan isot strategiset kokonaisuudet kuitenkin ehkä menee ensin sen pohjalta, että ensin tavoitteet, johon sitoutetaan osa näistä määrärahoista ja sitten isojen kokonaisuuksien jälkeen joudutaan lähtemään siihen, että mennään määräraha edellä.”* Johtaja lisäsi tähän, että suunnittelu aloitetaan tuloksellisuustavoitteista, mutta lopulta joudutaan kuitenkin sopeuttamaan tavoitetasoa vastaamaan myönnettyjä resursseja: *”Se lähtee siitä tavoitteista enemmänkin ja sitten lasketaan sitä määrärahan tarvetta, mutta kun tämä prosessi on semmonen, kun se on. Niin sitten joutuu kuitenkin jälkikäteen tekemään päinvastaisen liikkeen. Lähdetään siitä määrarahasta ja tiputetaan pois jotain, mitä ois pitänyt tehdä, tavoitteetkin ehkä muuttuu.”*

Tulossopimuksen valmistelun jälkeen käydään seuraavaksi tulossopimusneuvottelut. Tuloksellisuusinformaatio vaikuttaa tulossopimusneuvotteluiden aikana; allokaatioperusteluissa, budjettipäätöksissä ja vuorovaikutuksen diskurssissa. Siksi tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin piirteisiin kuuluu, että tulossopimus sovitaan ylijohtajan kuvaamalla tavalla: *”Tulossopimus, joka ministeriön kanssa tehdään, siellä me pyrimme aika korkealla tasolla tekemään sen.”* Ylijohtajan näkökulman voi ymmärtää paremmin, jos otetaan huomioon viraston historia eli aikaisempi tapa toimia: *”On pyritty vähemmän tarkkaan vajaa kymmenen vuotta sitten, silloin, kun mä tulin taloon niin meidän sovittiin jopa joitakin seminaarejakin, mitä järjestetään. Siellä oli selvästi, ihmiset toivat tähän tulossopimukseen omia juttujaan, mitä halusivat sovituttaa, mitä varmasti saa tehdä tai jopa jotain matkoja siellä oli ihan valehtelematta. Eihän tänä päivänä sellasia. Todetaan, että tehdään joku opas tai joku muu. Se on meidän asia, miten se tehdään. Ehkä aikataulusta, että se syntyy alkuvuonna tai jotain.”*

Tulossopimusneuvotteluissa tuloksellisuusinformaatiota hyödynnettiin enemmän määrärahojen arvioinnissa kuin hankkeiden prioriteettijärjestyksen päättämisessä. Johtaja: *”Kyllä se enemmänkin vaikuttaa määrärahojen tasoon vaikutusta, informaation kautta voidaan hakea lisää rahaa johonkin, mutta se niitä hankkeita sen perusteella jotenkin priorisoitaisiin, en mä niin kuin näkisi.”* Tähän päätöksenteko- ja johtamistyyppiin kuuluu, että tulosinformaatiota hyödynnetään päätöksenteon perusteina, vaikka sillä ei olisi vaikutusta saatavien resurssien määrään tai tavoitetasoon: *”Kyllä me siellä pyritään tuomaan esiin kuinka paljon me ollaan tehty, mutta viimeaikoina sitä, että tavoitteita*

ei ole vähennetty, mutta henkilöstömäärä on vähentynyt 20 %:lla ja on samat tulostavoitteet edelleen.

Viraston tuloksellisuustavoitteet ovat peräisin hallitusohjelmasta ja koulutuksen ja kehittämisen suunnitelmasta (kesusta). Viraston keräämää tuloksellisuusinformaatiota voitaisiin hyödyntää poliittisen päätöksenteon tukena, jotta poliittiset päättäjät saisivat palautetta siitä, miten he ovat onnistuneet poliittisissa valinnoissaan. Teoriassa mainittiin Blanchardin (2008, 98–99) näkemys, jonka mukaan agentit lopulta menettävät kiinnostuksensa tulosinformaatioon, jos informaatiolle ei ole todellista käyttöä hallinnon ylätasolla. Johtaja: *”Pitäishän sen toimia, mutta varsinkin siinä tilanteessa, missä olemme, että kaikesta pitää höylätä pois ja säästää, niin huomaa, että ei näillä perusteluilla ole paljoa vaikutusta enemmän se on sitä poliittista ohjausta ja niihin satsataan ja eikä aina siihen, mitä täällä nähdään, mikä olisi tarpeellista.”* Teoriaosuudessa Blanchard (2008, 67) muistutti, että tulosinformaatiota pitää hyödyntää valtionhallinnon kontekstissa, mutta se ei saa dominoida eikä syrjäyttää poliittista päätöksentekoa. Tulosohtajan käyttäytyminen vaikuttaa myös ohjattavan käyttäytymiseen. Tätä kuvaa tukitoimintojen haastateltava: *”Se on ajatuksissa, mutta niitä ei ehkä suhteuteta sen takia tää, koska OKM ei myöskään niitä suhteuta niitä tavoitteita resursseihin niin selkeästi.”*

Tulossopimusneuvotteluiden jälkeen virastossa aloitetaan tulos- ja kehityskeskustelut sekä sisäisen budjetin suunnittelu. Johtajia ja päälliköitä ohjataan aloittamaan suunnittelu tuloksellisuustavoitteista uuden johdon tietojärjestelmän (Ruorin) avulla, joka otetaan varsinaisesti käyttöön vuoden 2013 aikana. Tukitoimintojen haastateltava: *”Taas mä sanon, että Ruorin kautta me ohjataan nyt ihmisiä miettimään, mikä on se tavoite, mikä on toiminta ja millä tuotoksella sinne toiminnan kautta sinne tavoitteeseen päästään.”* Päällikkö lisää: *”Aikaisemmin tää tulokortit olivat sellaista, että piperrettiin sinne laatikoihin jotain, kun piti pipertää. Mun mielestä se oli semmonen pakollinen tehtävä, joka ei ohjannut toimintaa mitenkään eikä ajattelua mitenkään. Mun mielestä Ruorissa on tavallaan sen hierarkian kautta, se ohjaa ajattelemaan sitä ja just niitä isompia vaikutustavoitteita.”* Tämän perusteella voidaan tulkita, että tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä suunnittelu aloitetaan tuloksellisuustavoitteista. Tukitoimintojen haastateltava jatkaa: *”Sen jälkeen, kun yksiköt ovat ehdottaneet ja vasta sen jälkeen vähennettäisiin raamin mukaisesti niin, hyötynä on se, että yksiköissä pitää käydä prosessiläpi ennen kuin arvioivat rahantarvettaan.”*

Suhteuttaminen on kaksisuuntainen prosessi. Ylijohtaja esittää: *”Tavoitteista lähtee periaatteessa ensiksi. Sitten, jos ei ole rahaa niin mietitään, onko tavoite pielessä.”* Sisäisen budjetin suunnitte-

lussa suhteuttaminen ei lähde aina vain tulostavoitteesta käsin vaan myös resurssilähtöisesti, jolloin tavoitetasoa sopeutetaan myönnettyjen niukkojen resurssien mukaisesti. Resursseista lähtevässä suhteuttamisessa casevirasto voi arvioida esimerkiksi tietyn oletettavan rahoitustason mukaista mahdollista suoritelmäärää, jonka perusteella lasketaan tuotokselle hinta, jota voidaan verrata tavoitteeksi asetettuun koulutuskentän tyytyväisyystasoon tai johonkin muuhun tavoitteeseen.

Päällikkö esittää seuraavassa haastatteluotteessa, mitä toimenpiteitä voidaan tehdä, jos toimintaa pitää sopeuttaa vastaamaan osoitettuja resursseja. Päällikkö: *"Kyllä me niinku ne tavoitteet asetaan ensin ja sit mietitään niille, et paljon ne vie resursseja, mutta sitten, jos käy niin, että se tavoite menee sellaisena läpi, mutta resurssi onkin pienempi niin, me joudutaan sitä tavoitetta ikään kuin niin kun tekemään realistisemmaksi, et sitte katotaankin, et ok, ei tehdäkään tästä painettua julkaisua ollenkaan vaan tehdään vaan sähkösenä, kun ei oookkaa rahaa ottaa sitä painosta tai, että ei järjestetäkään kymmentä seminaaria eri puolille Suomea vaan yksi seminaari Helsingissä, johon voi sitten sähkösenä osallistua tai jotakin tai, että ei tehdäkään 20 hengen ops-ryhmää vaan tehdään vaan 10 hengen ja loput on sähköisellä kommentointialustalla. Tavallaan niin kuin pyritään pääsemään samaan tavoitteeseen sisällöllisesti, vaikka sit joudutaan ehkä, ei voida tehdä sitä yhtä niin kuin mielekkäästi olis haluttu tai jotenkin, mutta yritetään keksiä kompromisseja, että saatais yhtä vaikuttava vähemmillä resursseilla."* Tiettyä tavoitetasoa ei voida enää saavuttaa, jos resursseja vähennetään ja kaikki mahdolliset keinot on jo käytetty.

Casevirastossa vuoden 2013 sisäisen budjetin suunnittelu aloitetaan ensimmäistä kertaa suoritetasolla, joka tukee tuloksellisuusinformaatiosta lähtevää ajattelumallia. Ongelmia on aiheutunut siitä, että toteumatietoja ei saada vietyä erilliskustannusten osalta kokonaisuudessaan suoritetasolle vaan ne jäävät vielä toimintotasolle. Tätä ongelmaa kuvaa tukitoimintojen haastateltava: *"Mun näkökulmasta se lähtökohtainen tilanne on se, että meillä olisi laajempi ymmärrys näistä kustannuksista ja voitaisiin määrittää se, kuinka paljon sen yhden suoritteen tuottaminen maksaa ja sitä kautta päästäisiin budjetoimaan sitä tarkemmalla tasolla "* Tähän tukitoimintojen haastateltava lisää: *"Siellä mennään tällä hetkellä vielä semmosella välimalliratkaisulla, puhutaan siitä, että se palkka pitäisi saada sinne suoritteelle lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan budjetoitua, niin sitä palkka osuutta, tavallaan niin se palkka lasketaan sille suoritteelle se hinta, muodostuu 70 % siitä palkasta. Palkan käsittelyssä on vielä se, että siinä ei olla vielä päästy tavallaan siihen seuraavalle askeleelle, jolloin päästäisiin siihen puhtaampaan suoritekohtaiseen tavallaan tavoiteasetantaan ja sitä kautta siihen budjetointiin."*

Seuraavassa haastatteluotteessa johtaja kehittäisi sisäistä budjettia vielä enemmän strategisempaan suuntaan: *”Lähtisin liikkeelle isommista kokonaisuuksista, että talon johto määritteli, että nää strategiset toimintakokonaisuudet. Ensi vaiheessa olisi lähetekeskustelut, jossa talon johto määritteli koko talon tasolla, vaikka kolme tai neljä strategista kokonaisuutta ja näihin pitää kaikki toimenpiteet tietyllä tavalla sukeutua. Ennakollisesti ajateltaisiin tavallaan ihan määrärahasella prosenttiosalta, mitä mihinkin käytetään. Mä lähtisin isommasta pienempään. Sillä tavalla niin kuin, että määriteltäis strategiset painopistealueet ja siten, että ne huomioitais myös resurssien jaossa ja suunnittelussa toimintayksiköissä, koska nythän se väistämättä lähtee enemmän alhaalta ylöspäin se suunnittelu. Että sisäisessä budjetissa on yksityiskohtaisia, hyvin yksityiskohtaisia menokohteita. Tämä uusi näkemys korostaa hyvin tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin piirteitä.*

Sisäisen budjetin suunnittelun jälkeen päästään toteumatiedon seurantaan, analysointiin ja tulkin- taan. Seuraavassa haastatteluotteessa johtaja kuvaa analysointiaan: *”Me analysoidaan näitä molempia määrärahoja ja toiminnalliset tavoitteet, onko ne tehty ja kuinka paljon rahaa on mennyt, ai menikin vähän enemmän. Valtiokonttorin antama tilinpäätösanalyysiohje (VM 2012, 14) vaatii johtajia ja päälliköitä selvittämään tuloksellisuusinformaatioissa esiintyneiden poikkeamien syyt. Johtaja esittää: ”Kyl me katotaan se, kuinka monta tutkinnon perustetta saatiin elikkä se on vain se luku 40. Me katotaan kuinka monta niitä on valmistunut ja sitten mä tietysti hiukan käyn siinä sivussa sitä läpi, että onko ne laadukkaasti toimivia. Mä saan palautetta tutkintotoimikunnilta ja kentältä.”*

Laadullisen palautteen mittaaminen ei vielä ole systemaattista ainakaan kaikkien yksikköjen osalta. Päällikkö esittää: *”Kyllä mun mielestä pelkästään tää määrällinen puoli ei se sais olla, kyllä tässä esimerkiksi juuri jos meillä on koulutustilaisuuksia niin, kyllä tavallaan se jonkinlainen arviointi siitä koulutuksen laadusta ja tarpeesta pitää olla siinä rinnalla myöskin, että tavallaan jonkinlainen palautemekanismi pitää olla, ilman laatua voidaan mitata, ettei pelkästään niinkun suoritteiden perusteella.”* Useimmat viraston johtajista ja päälliköistä olivat lisäksi sitä mieltä, että julkisella sektorilla on hankalaa saada benchmarkkaukseen perustuvaa informaatiota. Henkilöstöhallinnon osalta on mahdollista saada benchmarkkaukseen perustuvaa vertailutietoa. Johtaja esittää: *”Henkilöstöä koskevia BM-baro- työtyytyväisyys kyllähän niistä taas järjestelmä tuottaa jotain hallinnonalan virastojen tietoja ja koko valtionhallinnon tasolla tietoja. Voidaan suhteuttaa omaa henkilöstötyytyväisyyttä suhteessa muihin.”*

Voidaan tulkita, että viraston johtajat ja päälliköt haluavat kehittää analysointi- ja arviointimenetelmiä. Johtaja esimerkiksi argumentoi: *”Nyt mä teetän semmosen analyysin, ens vuoden alussa, missä*

on se, että mitkä tutkinnon perusteet meillä on, kuinka monta osaa niissä on ja milloin ne on viimeksi kirjoitettu, ja sitten me ruvetaan analysoimaan sitä, että laadullista ennakointia, kun sovitaan tähän järjestelmään, me ruvetaan analysoimaan, että miten työelämä on kehittynyt. Esimerkiksi painokoneet uusiutuu kahden vuoden välein niin, että ne on varmasti vanhoja kahden vuoden päästä, tekniikka kehittyy. Niitä me uitetaan nyt sinne ja siinä ois nyt sen meidän vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden oikeeta mittaamispaikkaa. Kyetäänpö me pitämään ammattitaitoa tuottavat tutkinnon perusteet sillä tasolla, että työelämä hyötyy niistä.”

Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä huomioidaan, että ihmiset tulkitsevat eri tavoin informaatiota. Johtaja esittää: *”Ihmiset tulkitsee eri tavalla. Kun määritellään ja mietitään etukäteen, niin pystytään sitä monitulkintaisuutta vähentämään.”* Teoriassa Smith (1995, 200–201) ja Gilmourin (2008, 41) näkivät, että jotkut johtajat ovat taitavampia käyttämään mittareita ja kirjoittamaan analyysija. Tämä voi johtaa esimerkiksi siihen, että yksikön tuloksellisuus pystytään esittämään parempana kuin todellinen saavutettu tuloksellisuus esiintyy asiakkaan näkökulmasta. Osa haastateltavista oli sitä mieltä, että tämän kaltaista käyttäytymistä ei esiinny casevirastossa. Johtaja argumentoi: *”Mittaaminen, analyysien kirjoittamiskyky ja arviointi ei vaikuta määrärahojen parempaan saatavuuteen. Ei se määräävänä tekijänä kauheasti vaikuta vaan kyllä se tavallaan se ministeriö katsoo, mitä pitäisi tehdä. Miniteriöllä on kokenut arvostelukyky siinä, mitä meiltä on oikeus ja mahdollisuus odottaa.”*

Tälle päätöksenteko- ja johtamistyyppille on ominaista se, että painotetaan tuotoksien laatua. Tästä on esimerkkinä kaksi erilaista argumenttia. Ensiksi ylijohtaja näkemys: *”Riippuu kai asiasta vähäsen. Kaiken kaikkiaan. Kai laatuun pitäisi enemmän kiinnittää huomiota kaiken kaikkiaan. Tutkinnojen perusteissa keskustellaan just parhaillaan, ei siitä määrästä niinkään, vaan siitä, miten niistä saataisiin monipuolisempia, joustavampia ja ytimekkäämpiä ja niin edespäin. Kyllä silloin laatu-keskusteluissa mennään.”* Seuraavassa toisen johtajan esittämä näkemys samasta asiasta: *”Juuri näitä asioita me saadaan itse miettiä tässä, kuten esimerkkinä seminaarit niin tietenkin, jos paljonkin laittaa laatuun niin yksikköhinta nousee. Sehän ei näytä hyvältä tietenkään talon papereissa esimerkiksi, jos verrataan sitten muihin yksikköihin. En voi sanoa ainakaan, että me täällä, että ei se määrä ainakaan ole ratkaiseva meillä vaan se, että ehdimme tehdä mahdollisimman hyviä asioita. On parempi tehdä oikeat asiat hyvin. On se kuitenkin se laatu siinä, mitä tehdään on tärkeämpi meille täällä tietenkin, mutta myös kentälle on huomattavasti tärkeämpää se, että se on laadukasta, mitä me tehdään täällä, kun se, että me tehdään paljon.”*

Varsinkin liiketaloudellisessa maksullisessa palvelutoiminnassa asiakasnäkökulma on kaikkein tärkein, mutta tämä johtuu suureksi osaksi siitä, että siellä asiakaspalautetta on helpompi kerätä kuin esimerkiksi lakisääteisten tehtävien osalta. Päällikkö: *”Sitten oikeasti meidän tämän yksikön tehtävä on nimenomaan kaikissa suunnitteluprosesseissa ajatella asioita asiakkaiden näkökulmasta. Me mietitään, että miten me saadaan se sillalailla, että meidän kurssilainen tai kirjanlukija hyötyisi. Se on meidän kaiken toiminnan lähtökohta.”* Muutama johtaja ja päällikkö olivat sitä mieltä, että määrän lisäys lisää samalla laatua. Päällikkö: *”Se määrä vaikuttaa laatuun.”* Toinen päällikkö toteaa samantapaisesti: *”Mun mielestä näitä ei voi erottaa oikein, vaikka mä ajattelen, että me saatiin sitä lisärahaa ja voitiin ottaa enemmän kuntia mukaan niin sehän parantaa laatua valtakunnan tasolla, että jos lisää määrää niin se parantaa myös laatua.”*

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen koettiin liittyvän erilaisia uhkia. Tukitoimintojen haastateltava: *”Siinä on puolensa ja puolensa, kuinka tekniseksi se menee nyt tämä yhteiskäyttö. Tässä hän on sellainen kaavamaisuuden vaara.”* Kaavamaisuutta hän perustelee seuraavasti: *”Jos lähdetään sitä liian voimakkaasti ajamaan niinku näitä yhteen ja näitten puhtaasti näitten perusteella tekemään niitä päätöksiä ja raakkauksia siitä tulee liian kaavamainen.”* Johtaja taas argumentoi: *”Justiin tää tavallaan niinkun yhteiskäytönmahdollisuus on siinä se, että toiminnan ja talouden vaikutus ja yhteys ei ole niin selkeä kun kuvitellaan sen olevan.”* Johtaja lisää epäilyksen: *”Ei ole olemassa niin yksiselitteisiä tuloksellisuusmittareita, tämän meidän talon, opetushallituksen työn tuloksellisuutta kuvaamaan, että sitä budjetointia voitais viedä tosi pitkälle tuloksellisuusinformaation ehdoilla toteutettavaksi.”* Päällikkö esittää: *”Se tuloksellisuusinformaatio ja budjetointi ne on niin kuin kaksi erillistä todellisuutta ja ne ei niin kuin anna sinällään ratkaisun avaimia, jos tulee ongelma kohta, vaan siinä täytyy sitten niinkun hyödyntää tämmöistä yleistä tietämystä, että miten niitä tulkitsee.”*

Tuloksellisuusinformaation hyödyntämisessä on usean mielestä hyödyllisiä ohjausvaikutuksia. Tätä kuvaa tukitoimintojen haastateltavan näkökulma: *”Ratkotaan ne rönsyt, mitkä on iän ajan tehty, mut ne on tehty, sen takia että on aina tehty.”* Tukitoimintojen haastateltava jatkaa: *”Pystytään budjetoinnissa, kun tuloksellisuusinformaatiossa ottamaan niitä asioita huomioon ja sitä kautta perustelemaan asioita myös tämän talon ulkopuolelle.”* Tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen kannustaa ohjaamaan ja johtamaan toimintoprosesseissa syntyvien tuotoksien ja tuloksien perusteella. Päällikkö kokee: *”Tulee enemmän niinku konkretisoitua sitä, mitä niinku halutaan saada aikaan.”* Johtaja kuvaa tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen vaikutuksia: *”Vanhojen juttujen osalta,*

saadaan riittävästi tietoa, voidaan ajatella, tää on pahuksen kallista touhua ja mikä sen vaikuttavuus, ei hirveän iso, sitten voitais luopua tai muuttaa tekemisen tapaa ihan toisenlaiseksi.”

Tulosbudjetoinnin tarkoituksena on tukea vision, mission ja strategisten tavoitteiden mukaista toimintaa ja hyödyntää samalla mittausjärjestelmän kehittämistä. (Melkers & Willoughby 1998, 66) Seuraavassa johtaja näkee tulosbudjetoinnin mahdollisuudet samankaltaisesti kuin Melkers & Willoughby teoriaosuudessa: *”Tehdään muutoksia, allokoidaan tai tehdään uusia strategiasia valintoja, jos saadaan hyvää informaatiota, ei toimita sillä vanhalla tavalla niinkun se edesauttaa sitä muutoksen tekemistä, että on vahva informaatio pohja.”* Tällä tavoin eri suunnittelu ja seurantaperiodien aikana tapahtuu kaksikehäistä oppimista, eikä seuranta jää vain mekaaniselle ja välineelliselle raportoinnin tasolle. Seuraavassa haastatteluotteessa nähdään, että tunnuslukujen tuottamaa informaatiota voidaan hyödyntää tulevaisuutta ennustettaessa. Ylijohtaja: *”Ennakointi on meillä vahvassa roolissa talossa edelleen ja strategia työtä on tehty ja sehän pitäisi kattaa eteenpäin, yrittää nähdä, mitä tulevaisuudessa tehdään.”*

Casevirastossa muutamat johtajat ja päälliköt kokevat suunnittelu- ja seurantajärjestelmän strategisena. Alle on poimittu haastatteluote strategisen oppimisen näkökulmasta siten, että päällikkö määrittelee sen kaksikehäiseksi oppimiseksi. Päällikkö: *”Jos me ajatellaan, vaikka tätä syrjäytymistä, mikä yhteiskunnassa on aika paljon nyt esillä, kyllä mun mielestä nää tietyt mittarit, mitkä on olemassa, meidän vaan pitää vain mitata oikein ja mahdollisimman tarkasti ja hakee riittävän tarkkoja ja hyviä mittareita niin pakko sen on muuttaa strategiaa, esimerkiksi koulutukseen, jos me ajatellaan nyt, vaikka koulutuksen keskeyttämistä, niin me analysoidaan hyvin tarkkaan sitä, missä vaiheessa keskeyttämiset tapahtuu, ketkä ne keskeyttäjät on ja kun tää saadaan, sitä ei ole aikaisemmin selvitetty, mutta tää saadaan selville, niin sen jälkeen pitäisi koulutusta muuttaa, että onko niin, että tää nykyinen koulutus ei vastaa näitten ryhmien todellisiin tarpeisiin. Se vaatii tietysti tilanneanalyysia ja osittain myöskin tutkimustoimintaa, mut sit pitää muuttaa strategiaa. Voi olla, että meidän tän hetkinen koulutusstrategia ei tältä osin toimi.”*

Strategiseen tuloksellisuusinformaatiota hyödyntävään päätöksentekoon ja johtamiseen kuuluu positiivinen suhtautuminen hypoteettiseen tuloksellisuusrahoitukseen perustuvaan kannustinjärjestelmään, jos järjestelmä saadaan toimimaan vaikeasti mitattavissa olevassa valtionhallinnon kontekstissa. Tukitoimintojen haastateltava: *”Se varmaan sopisi, mutta sitä ennen pitäisi tehdä hirveesti töitä. Ei meillä ole semmosia mittareita, joil vois sanoa, että me ollaan onnistuttu tietty määrä. Sitä ennen meidän pitäisi rakentaa ihan kunnon mittarit, semmoset mittarit, johon me voidaan vaikuttaa,*

mitkä on meidän töissä ja siihen on aika pitkä matka.” Ylijohtaja kokee asian samoin kuin tukitoimintojen haastateltava: *”Jos joku keksis hyviä mittaimia, niin mikäs siinä.*” Toisaalta tässä kannustamisessa nähdään rajoitetun rationaalisuuden ja monitulkintaisuuden teorioiden mukaisia ongelmia. Seuraavassa esimerkissä johtaja näkee jopa pelaamisen kaltaisia mahdollisuuksia: *”Kyllä se vaara on. Tämäkin asia pitää tiedostaa, jos mennään kovasti palkitsemisen linjalle tai muuta. Kyl- lähän nämä esimerkit maailmalta, miten rahalaitoksia johdetaan sun muuta. Voidaan jopa tuloksia vääristellä.*” Suurin osa haastateltavista vastusti tämän kaltaista hypoteettista rahoitusjärjestelmää, mutta sitä käydään lävitse tarkemmin muiden päätöksenteko- ja johtamistyyppien kohdalla.

Henkilökohtaiset tulos- ja kehityskeskustelut koettiin myönteisiksi. Johtajan näkemys esimerkkinä tästä: *”Mun mielestä tulos- ja kehityskeskustelut mielletään hyviksi.*” Yksi johtajista painotti informaation validiteettia, relevanttia ja luotettavuutta myös henkilökohtaisella tasolla. Päällikkö argumentoi seuraavasti: *”Jos se tulosisformaatio on semmosta, että se ei konkretisoidu siihen omaan työhön, niin ei se silloin anna oikein mitään.”* Tämä tarkoittaa sitä, että tulosisformaation pitää yltää tiimi- tai henkilötasolle saakka, jotta sen käyttö olisi kokonaisvaltaista.

4.1.2 Asiantuntijuuteen perustuva päätöksenteko ja johtaminen

Seuraava johtajan argumentti kuvaa tiivistetysti asiantuntijuuteen perustuvaa päätöksenteko- ja johtamistyyppiä: *”Jokainen on sen oman juttunsa paras asiantuntija. Virkamiehen joka esittelee tai päällikön näpissä se juttu. Tää talo koostuu kumminkin niinkun joukosta eri alojen maan parhaita asiantuntijoita.*” Päällikkö kokee asian samoin: *”Se on semmonen niinkun tuntuma, mitä ei voi objektiivisesti sanoa, että se on just näin. Se on tavallaan sitä kautta, kun on tehnyt tätä työtä niin, on niinkun oppinut tietämään tai arvelemaan.”*

Tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin näkökulmasta katsottuna casevirasto on edennyt teoriassa kuvatusta NPM-ajattelusta kohti Bouckaert & Pollitt (2004, 99–100) kehittämää Neo Weberian State-ajattelua (NWS), jossa keskitytään modernisoimaan perinteistä byrokratiaa tekemällä siitä enemmän ammattimaisempaa ja tehokkaampaa siten, että hallinto pystyy paremmin vastaamaan kansalaisten tarpeisiin. Päällikkö kuvaa ammattitaitoon, kokemukseen ja informaatioon perustuvaa päätöksentekoa: *”Mut just, kun sä teet päätöstä, sun ei tarvitse palata katsomaan, että mitenkäs tämä nyt olikaan vaan, miten mä sen nyt sanoisin, se on kokemuksesta, mutta se perustuu kuitenkin siihen faktaan, joka on olemassa.”* Tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin piirteisiin liittyy vah-

vasti kehittämisote, kuten päällikkö kuvaa seuraavassa haastatteluotteessa: *”Me voidaan itse miettiä, et miten tässä, tällä asiantuntija alueella on tarvis tulevaisuudessa kehittää.”* NWS-ajatteluun liittyy verkostoissa toimiminen, kuten New Public Governance-ajatteluun (NPG). Johtaja kuvaa sidosryhmäyhteistyötä: *”Me tehdään suurin osa näistä tavoitteista sidosryhmä yhteistyössä.”* Päällikkö lisää: *”Meillä on nämä verkostot niin me aina niiltä verkostoilta pyydetään palautetta”.*

Casevirasto on pohjimmiltaan päällikkövirasto, jossa asiantuntijuudella on merkittävä asema. Tämä tulee esiin johtajan haastatteluesimerkistä: *”Tietenkin tämä on tyypillinen tämmönen asiantuntija virasto, jossa päällikkötehtäviin on noustu asiantuntija tehtävistä, useimmat päälliköt ovat tämmösiä pitkän linjan kulkeneita ja siinä mielessä asiajohtaminen on vahvalla sijalla ja yleensä niin kuin esimiehen arvostus menee sen asiantuntijuuden kautta.”* Päätöksenteon ja johtamisen piirteisiin kuuluu myös henkilöstöjohtamiseen panostaminen, jota kuvaa seuraava päällikön haastatteluote: *”Tämmönessä asiantuntijaorganisaatiossa niin kuin Opetushallitus on, ne nivoutuu aikalailla yhteen, et ei oikein voi erottaa, milloin sä johdat henkilöitä ja milloin asioita.”* Johtajan argumentista ilmenee viraston viimeaikainen panostus juuri henkilöstöjohtamiseen: *”Viime vuosina, tämä henkilöstöjohtamisen osuus on kasvanut. Henkilöstöjohtamiseen kiinnitetään entistä enemmän huomiota ja, vaikka meillä on uusi henkilöstöstrategia ja henkilöstösuunnitelmia on laadittu sen strategian pohjalta, niin tämä johtaminen on nostettu ihan keskeiselle sijalle. Sekä tämä leadership ja asiajohtaminen, sillä on painoarvoa. Mun mielestä enimmänsä kiinnitetään huomiota tavallaan, että huonoa johtamista ei siedetä samalla tavalla kuin aikaisemmin. Siitä tulee palautetta kyllä. Muun muassa tässä tehtiin esimieskysely eli kaikki esimiehet ja johtajat pääjohtajaa myöten on arvioitu. Eli korostan tätä henkilöstöjohtamista.”* Useissa haastatteluissa painotettiin henkilöstöjohtamisen tärkeyttä.

Seuraavaksi asiantuntijuuteen perustuvassa päätöksenteko- ja johtamistyyppissä kuvataan suunniteluun liittyviä ominaispiirteitä. Tämän tyyppin piirteisiin kuuluu, että suunnitelmia mietitään yhdessä. Ylijohtaja kuvaa talousarvioehdotuksen suunnittelua: *”Se selvitysosa teksti niin, että pääjohtajan sihteeristössä tehtiin se pohja kokonaisuudessaan. Johtoryhmässä käytiin se läpi ja hyväksyttiin se. Selvitysosahan on aika tärkeä, mikä sinne talousarvioesitykseen tulee, koska siinä on niitä tiettyjä linjoja, jos niitä halutaan ajaa, että eduskunta hyväksyy. Kyllä tää niinkun yhdessä yritetään tehdä.”* Tämän jälkeen ylijohtaja kuvaa talousarvioehdotuksen perusteluosaa: *”Valtiontalousarvion raami tiedetään suurin piirtein. Nythän on, kysehän on siitä, jos nyt ens kevättäkin katsoo, se raami on meidän kannalta täysin mahdollon ja nyt panostetaan TTS:ssä ja erilaisissa toimenpiteissä yrittään panostaa siihen, että se raami täytyy saada muutettua.”* Tämän voi tulkita siten, että luvut ovat

tietyn raamin mukaiset, mutta asiantuntijuuteen perustuvan arvion mukaisesti resurssit eivät ole riittäviä virastolle asetettuihin tavoitteisiin nähden. Seuraavasta haastatteluotteesta voidaan havaita, että asiantuntijuuden lisäksi käytetään inkrementaalista budjetointia. Päälikkö esittää: *”Katsotaan, mitä se on ollut edellisenä vuonna ja sitten mietitään, mitkä on ne tavoitteet ja myös ei vain tavoitteet vaan sitten niinkun vaikka taloudellinen tilanne kunnissa, mitä vois niinkun odottaa.”* Tämä esimerkki on nostettu tähän päätöksenteko- ja johtamistyyppiin kuuluvaksi, koska siinä on käytetty asiantuntijuuteen perustuvaa arviota kuntien taloudellisesta tilanteesta. Tulevaisuuden arviointiin vaikuttavat myös muut tekijät kuin esimerkiksi tuloksellisuusinformaatio.

Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä ei pidetä tuloksellisuusinformaatiota tärkeimpänä suunnittelun apuvälineenä. Tätä kuvaa seuraava päällikön haastatteluote: *”No joo, mä kyllä koen, että meidän alalla tavallaan ne tulokset ovat vähän toisenlaisia, kun jossakin firmassa, jossa tuotetaan jotakin selkeätä tämmöstä aineellista tulosta, et meillä on myös henkistä tulosta ja niinedelleen, et se on vähän toisentyypistä.”* Johtaja näkee suunnittelun samalla tavalla: *”Budjetointia täytyy tehdä kuitenkin niinku kokeneiden asiantuntijoiden arvostelukyvyn varassa, miten realismia tehdään, miten tavoitteet saavutetaan.”*

Toisaalta asiantuntijuuteen perustuvassa päätöksenteko- ja johtamistyyppissä hyödynnetään tuloksellisuusinformaatiota, vaikka asiantuntijuudella on suunnittelussa suurempi asema. Casevirastossa ollaan esimerkiksi sitä mieltä, että tuotosten kautta tapahtuva suunnittelu auttaa konkreettisten kustannusten laskemisessa: *”Ilman muuta mun pitää miettiä, jos tässä tehdään näin ja näin monta koulutustilaisuutta, ja näin ja näin monta esitettä, ja tehdään tämmönen peruste, jonka taittokustannukset ovat nämä ja painokustannukset nämä ja kääntäminen ruotsiksi ja englanniksi ovat nämä, ja niin edelleen, että tottakai, ne konkreettiset tuotokset niinku lasketaan sinne niiden kustannusten sisään, että nehän ne on, mitkä suurimmaksi osaksi, mutta itse työhän tehdään lähinnä virkatyönä, mutta pitää miettiä, kuinka iso ops-ryhmä me voidaan perustaa ja paljonko menee matkakuluihin ja kaikkee tällästä. Et kyllähän se on pitkälti matematiikkaa.”*

Suunnittelun koetaan lähtevän todellisesta tarpeesta eikä inkrementaalisen budjetoinnin lähtökohdista. Johtaja: *”Kyllä se ihan nollasta lähtee tämä meidän suunnittelu. Esimerkiksi ens vuotta ajatellen niin ihan nollasta me ollaan lähdetty siihen. Mitä pitäisi tehdä ja mitä se mahdollisesti maksaa.”* Toinen johtaja kuvaa, että varsinkin uusia hankkeita voidaan suunnitella nollapohjalta: *”Usein nämä on tälläisiä hallitusohjelma ja kesu-hankkeita, joilla tavoitteiden asettelu on siellä valtioneuvosto tasolla tehty ja sitten ne jatkuu useamman vuoden osalta. Tietysti voi olla jokin ihan uus ava-*

us, jossa lähdetään ihan nollapohjalta. Muuten se edellinen vuosi ilman muuta vaikuttaa. Siirtyvien määrärahojen osalta monesti, että ensimmäinen vuosi voi olla suunnittelua ja sitten päästään kunnon käyntiin ja vasta sitten alkaa kustannuksia syntyä. Mutta sitten, jos on ihan joku uus avaus, niin lähdetään enemmän nollapohjalta. Puhutaan erillismäärärahoista.

Tulosopimuksen valmistelun yhteydessä koetaan, että johtajalla tai päälliköillä on asiantuntijuutensa perusteella mahdollisuus vaikuttaa osaan tehtävistä tai toimenpiteistä. Päällikkö kuvaa tätä: *”No meillähän tulee tavallaan, kun jos aatellaan tulosopimusta niin kahdella tavalla niitä asioita.”* Päällikkö jatkaa: *”Mä itse voin sinne ehottaa asioita. Nyhän meillä, kun on ops-kierros menossa perusopetuksessa, me ollaan mahdollisimman vähän esitetty mitään, sen lisäksi mitään muuta, mutta sillon, jos ei ole mitään semmosta, et tavallaan niinku, jokin tällänen iso projekti ei paina päälle, et meillä on vähän varaa niin silloin voidaan miettiä ja ehdottaa sinne jotain projektityypistä tai hanketyypistä juttua. Se ei ole kaikki niinku suoraan ministeriöstä kaadettavaa vaan se lähtee tietyllä tavalla se tulosprosessi myös täältä päin tietyllä tavalla.”*

Tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin piirteiden mukaisesti johtaja voi harkintansa mukaan asiantuntemuksensa perusteella ehdottaa, tuotetaanko palveluita tai tuotoksia itse, vai ostetaanko niitä ulkopuolelta. Johtaja: *”Mihin kohteeseen se on tarkoitettu, kuinka paljon on järkevää toteuttaa virkatyönä, kuinka paljon on semmosta, mitä voidaan ostaa ulkopuolelta, ehkä järkevämpää ostaa ulkopuolelta semmosta osaamista, tän tyyppisiä pohdintoja.”* Päällikkö esittää: *”Sit me ehdotetaan, et sille pitää olla rahoitusta, et me voidaan ostaa sitä selvitysresurssia ulkopuolelta, niin et meillä on ohjausryhmä, joka sitä koordinoi. Osa on semmosta joka tulee, mutta aika paljon me voidaan itse vaikuttaa.”*

Seuraavassa ylijohtaja kuvaa tehtävien ja talousinformaation suhteuttamista tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin näkökulmasta: *”Täähän on kokonaisuus, toisella kädellä on ne mahdolliset kehittämisrahat, ne on monelle hyvin tärkeitä, moneenkin asiaan. Mutta kyllähän se pääsääntöisesti se lähtee tehtävistä. Mietitään, että okei, me ollaan tulosopimukseen ehdotettu tälläisiä ja tälläisiä tehtäviä. Otetaan esimerkiksi se opetussuunnitelma. Me tiedetään, että meillä on opetussuunnitelmaprosessi, se prosessi on ajateltu, että tänä vuonna tehdään nämä ja ens vuonna perusopetuksen puolella lähtee ainekohtaiset valmistelut, okei, miten se prosessina menee, minkälaisia määrärahoja se tarvii, siitähän se lähtee se ajattelu. Että katotaan, meillä on tän tyyppinen prosessi meneillään, siellä on tän tyyppisiä erilaisia tilaisuuksia tulossa, arvioidaan paljonko se maksaa. Kuinka paljon on sellaista, tähän on meidän välinen kina ministeriön kanssa siitä, että kuinka paljon*

esimerkiksi opetussuunnitelma työstä on meidän perustyötä ja kuinka paljon mahdollisesti kehittämisrahoilla mahdollisesti rahoitettavaa työtä.”

Talousarvio- ja tulossopimusehdotuksen valmistelujen jälkeen päästään tulossopimusneuvotteluihin. Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä puhutaan usein enemmän tehtävistä kuin tavoitteista. Useat haastateltavat käyttivät termiä tehtävä. Tätä kuvaa johtajan argumentti: *”Tulossopimukseen liittyvät tehtävät.”* Tukitoimintojen haastateltava toivoo seuraavaa muutosta käsitteisiin vuorovaikutuksessa: *”Mä haluaisin kans painottaa, vaikka ikävää painottaa tuotoksia, mutta mieluummin niitä tuotoksia kuin tehtäviä. Mielummin tietenkin vaikutuksia kuin tuotoksia.”* Casevirastossa voidaan käyttää eri käsitteitä, mutta tarkoitetaan samaa asiaa. Ylijohtaja: *”Ehkä enemmänkin puhutaan niistä tehtävistä, opetussuunnitelma esimerkiksi.”* Lisäksi puhutaan toimenpiteistä tai hankkeista. Johtaja: *”Toimenpiteistä, mitä kaikkea pitää tehdä.”* Useamman käsitteen käyttö lisää vuorovaikutuksessa monitulkintaisuuden mahdollisuutta.

Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä asiantuntijuuden perusteella on mahdollista vaikuttaa tulossopimusneuvotteluiden päätöksentekoon. Johtaja esittää: *”Kyllähän virastolla on omaakin näkemystä joidenkin asioiden suhteen, miten toisenasteen opetusta kehitetään yhteistyön pohjalta vai nuorisokouluajattelu. Se voi jossain tämmösessä jossain linjauksessa sitten näkyä, mutta ne otetaan annettuna ne, mitä on kirjattu kehittämissuunnitelmiin. Painopisteistä voidaan vähän keskustella ja asiat ovat osittain tulkinnan varaisia, että ne eivät ole ihan selkeästi kirjoitettu.”* Seuraavasta ilmenee, että johtajilla, päälliköillä ja asiantuntijoilla on asiantuntijuuteen perustuva yhteistyösuhde ministeriön virkamiesten kanssa asioiden valmisteluvaiheessa. Johtaja kuvaa tätä omalta kannaltaan: *”Varsinkin, jos katsotaan miniteriötä päin niin onhan näillä muilla yksiköillä huomattavasti tiiviimpi yhteistyö ja yhteys sinne ministeriöön kuin meillä täällä on asiantuntijoilla tai minulla johtajana.”*

Lisäksi voidaan tulkita, että tulossopimusneuvotteluissa käytetty käsitteistö vaikuttaa myös viraston sisällä käytettävään käsitteistöön. Johtaja kuvaa esimerkiksi, että tuloksellisuuskäsitteistöä käytetään harvemmin vuorovaikutuksessa ylimmän johdon kokouksissa: *”Ei sitä tolla nimellä käydä. Kyllähän me tietysti niinkun tän viraston perustehtävään peilataan ja mietitään sitä, että mikä on meidän perustehtävä ja millä me saatais vaikuttavaa ohjausta esimerkiksi kentälle. Miten tää vaikuttaisi enempi ja minkälaisilla hankkeilla me saatais sitä vaikuttavuutta.* Haastatteluotteesta voidaan havaita, että ylemmässä johdossa puhutaan toiminnan vaikuttavuudesta.

Tulossopimusneuvotteluissa vahvistettujen raamien pohjalta virastossa käynnistetään sisäisen budjetin suunnittelu (sibu). Lisäksi virastossa on hankkeita, jotka eivät sisälly tulossopimukseen. Seuraavassa päällikkö kuvaa sisäisen budjetin suunnittelua, joka tapahtuu nollapohjabudjetoinnin tapaisesti: *”Sitten näissä muissa toiminnoissa, kyl me lähetään niinkun tyhjältä pöydältä katsomaan, okei meillä on tämä OECD -hanke, montako kokousta siihen on tulossa, onko tarvetta järjestää jokin kotimainen tilaisuus, onko tarvetta kutsua puhujia ja niin edespäin ja niin edespäin. Sit me lasketaan se näin ja laitetaan vähän extraa päälle.”*

Seuraavassa johtaja kuvaa suunnitteluaan neuvotteluprosessiksi, koska yksikön toiminnot liittyvät muiden toimintayksiköiden toimintoihin ja suoritteisiin: *”Aika paljon meidän toiminnasta on semmosia, mitä muut yksiköt ovat vastuuyksiköitä. Suoranaisesti resurssit menee myös näiden kautta, jos siellä on määrärahoja tusossa johonkin kehittämiseen, niin ne menee kuitenkin muiden johtajien kautta, jos tulee osa siitä rahasta sitten meille sibun myötä. Se on neuvottelukysymys siitä, kuinka suuri osuus me saadaan siitä rahasta.”* Maksullinen toiminta ei vain tuo lisärahoitusta virastolle vaan se myös tukee muiden yksiköiden toimintaa. Päällikkö argumentoi: *”Mun mielestä on tärkeitä nähdä, että nää tukee toisiaan, koska silloin kun järjestetään näitä maksullisia tilaisuuksia, niin se tavallaan hyödyttää sitä viranomaistehtävän sisällön hoitamista, koska sitä kautta asiantuntijat saavat kontaktia sinne kenttään, että he ovat yhteydessä muihinkin kuin vaan niihin kehittäjiin, joita normaalisti tavataan näissä työryhmissä.”*

Päällikön seuraava argumentti kuvaa hyvin asiantuntijuudesta lähtevää suunnittelua: *”Sehän keskustellaan yhdessä, kuka pystyy, se on niin kuin sormenpäissä se tuntuma, että siihen ei ole mitään kaavaa, että tämmöseen ja tämmöseen menee niin paljon aikaa, koska ne julkaisut ja analyysit tekijän kokeneisuudesta vaihtelee. Mutta se menee nimenomaan sillä tuntumalla. Sitten ihan vihonviimeiseksi me tehdään se käyttöraha, paljon me tarvitaan matkoihin ja muihin.”* Simonin mukaan (1979, 47) arkipäivän eri päätöstilanteissa valinta tapahtuu usein automaattisesti ilman tiettyä tarkoituksellista valintaprosessia ja silti päätös voi olla päämäärärationalinen. Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä luotetaan asiantuntijuuteen, kun pyritään rationaaliseen päätöksentekoon.

Tulossopimusvaiheessa osa valtionavustuksista on jo kohdennettu yksikkötasolle, joten sisäisen budjetin tekovaiheessa niiden osalta ei tarvitse tehdä uusia allokointeja. Päällikkö kuvaa tätä: *”Tavallaan se ehdotus menee sillä tavalla, että niinkun näistähän suurin osa on semmosia, jotka tulee suoraan budjetista, kaikki valtionavustukset on, meillä ei ole enää siinä vaiheessa noka koputtamista, mutta tuota silloin keväällä toki on, jos me tiedetään, että johonkin tarvitaan enemmän valti-*

onavustusta niin sitä voi niinkun ehdottaa, voidaanko sitä nostaa tai näin.” Seuraavassa esimerkissä päällikkö kuvaa kehittämisrahojen jakamista viraston sisällä: ”Yleissivistävän toiminnan kehittämismäärärahat johtajalla on tiedossa. Sitten hän jakaa näitten neljän ja ens vuonna meillä on kolme yleissivistäväs, niin niiden kesken se katsoo sen painotuksen, joko niitten asioiden mukaan yleensä, että täällä on tämmönen ja tämmönen selvitys ja siihen tarvitaan näin paljon ja näihin muihin sitten yleiseen kehittämiseen joku tietytsumma.” Tästä haastatteluotteesta ei ilmene, miten resurssien allokoiminen tapahtuu. Voidaan tulkita, että se perustuu asiantuntijuuteen.

Maksullisessa palvelutoiminnassa toiminnan suunnittelu tehdään eri syklillä kuin talousprosessin suunnittelu. Päällikkö kuvaa: *”Julkaisusuunnitelmat taas hyväksytään, joista osa on meidän toimintaa, joka ovat maksullisia julkaisuja. Se taas hyväksytään taas tuolla niinkun syyskaudella, loppuvuodesta sitten taas oppimateriaalisuunnitelma, meillä on niinkun monta tämmöstä. Ne eivät niin kuin ole sidoksissa tähän taloudelliseen suunnitteluun.”*

Sisäisen budjetoinnin jälkeen toteumatietoja seurataan tilikauden aikana. Analysoinnin ja tulkinnan foorumeina käytetään kehittämispäiviä ja yhteisiä palavereita. Johtaja esittää: *”Kyl me käydään tota noin semmosia keskusteluita, mun oman johtoryhmän kehittämispäiviä, jossa me käydään läpi näitä. Aika usein poikkeamatietojen kautta, että katotaan se, kuinka paljon tavoitteesta on saavutettu ja sitten yleisesti se, onko jotakin syytä kiristää tahtia, että saadaan joku tehtyä tai täytyykö osoittaa jostain toisesta yksiköstä henkilötyövoimaa tai jotain muuta semmosta, niistä keskustellaan.”*

Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä voidaan analysoida tehtävien ja resurssien suhdetta. Tällöin verrataan, onko tehtävät saatu tehtyä tietyillä resursseilla. Tätä kuvaa johtajan seuraava argumentti: *”Silloin katotaan, että jaha, määrärahaa jäi, mutta ne siirretään tälle vuodelle, koska tämä jäi tekemättä, niin tehdään se keväällä. Kyllä siinä mielessä analysoidaan ja mietitään syitä siihen, että minkä takia.”* Haastatteluista voidaan havaita, että usein poikkeamat johtuvat henkilöstöresursseihin liittyvistä syistä, koska toimintoprosessit koostuvat pääosin näistä henkisisistä voimavaroista. Tukitoimintojen haastateltava kuvaa: *”Poikkeamat on pääsääntöisesti sitä, että meillä ei ole henkilöstöresursseja ja meillä on jäänyt joku tavoite saavuttamatta, joku tehtävä tekemättä.”* Toisaalta analysointia tehdään tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä vähemmän, jonka voi havaita seuraavasta haastatteluotteesta. Päällikkö: *”Mistä meillä on määrällistä tietoa, on vierailut ja ei sitä sen kummemmin analysoida muuta, kun suhteessa siihen tulevaisuuden suunnitteluun.”* Päällikkö muistuttaa: *”Onhan nää ihan tärkeitä asioita, mut jus sen keskitien löytäminen, ettei mee niin, että sitten*

*tämmösiin hallinnollisiin kuvioihin menee niinkun niin paljon aikaa, että se on pois sitten siitä to-
teutuksesta.”*

Seuraavassa haastatteluotteessa päällikkö kokee vaikeaksi sovittaa toteumatietoa tiettyyn yleiseen viitekehykseen. Päällikkö argumentoi: *”Tavallaan sen informaation sovittaminen niihin raameihin on ollut aika vaikeeta, et kun tavallaan on olemassa niinkun anettu tietty struktuuri ja sitten täytyy alkaa miettiä, millä tavalla se informaatio, joka annetaan mahtuu tai osuus siihen struktuuriin niin siinä on vaikeuksia. Tavallaan siinä voi olla käsitteitä, mutta sitten myöskin ehkä asioiden sijoittelu, ehkä tää tämmösen. Tää ei ehkä ole lähtenyt asiapohjalta liikkeelle tää tämmönen informaation kerääminen vaan se lähtee jostakin informaation keräämisen struktuurista. Se ei välttämättä koh-
taakaan sitä, mitä me tehdään siinä arkityössä, miten ne saa sitten sovitettua siihen yhteen niin se on ehkä se hankaluus.”*

Asiantuntijuuteen perustuvassa tyypissä tulkinta voi olla vaikeampaa kuin tuloksellisuusinformaati-
oon perustuvassa tulkinnassa, koska virastotasolla on hyvin erilaisia tehtäviä ja asiantuntijuutta. Eri koulumuotojen asiantuntijuus voi vaikuttaa siihen, että asioita tulkitaan eri näkökulmista. Päällikkö esittää: *”Meilläkin esimerkiksi yleisivistävällä ja ammatillisella voi olla erilaisia näkemyksiä ja halutaankin tulkita vähän eri tavalla.”* Ylijohtaja näkee, että ylimmässä johdossa pyritään aina löy-
tämään yhteinen tulkintalinja asioihin: *”Kai se vaikuttaa totta kai, joku tulkitsee asiat eri tavalla. Viime kädessä meidän pitäisi ainakin ylimmässä johdossa olla samanlainen tulkinta. Täytyy sitten, jos puhutaan samasta asiasta ihan eri ymmärryksellä. Yritetään puhua se auki niin, että meillä on sama ymmärrys. Tän tyyppisiä. Onhan meillä näitä. Muistan just, ei oo kauaakaan, kun käytiin yh-
destä asiasta keskusteluja ja huomattiin, että puhutaan vähän eri tavalla. Sit puhuttiin auki ja sovit-
tiin, että meidän tulkinta on tää.”* Monitulkintaisuuden ei koettu kuitenkaan yleisesti tuottavan on-
gelmia. Päällikkö kokee: *”Mun mielestä tää on just se, mikä liittyy meidän työhön, että se on abst-
raktia niin se on monitulkintaista, mutta kun tekee samanmielisten kanssa tavallaan töitä niin se
monitulkintaisuus ei ole ongelma. Sit jos joutuis jollekin selittää näitä, joka ei näitä ymmärrä, mutta
meille ei ole semmosta tilannetta tullut. Taas ollaan uudessa organisaatio muutoksessa niin meidän
pitää taas perustella, minkä takia Opetushallituksella pitää olla nää.”* Toisaalta haastatteluaineis-
tossa esiintyi analysoinnin yhteydessä käsitteiden ymmärtämisen vaikeutta. Päällikkö näkee: *”Var-
maan tälläisessä arkityössä, varmasti, että varmaan suurin osa putoo tästä sillä tavalla, että nää
käsitteet on sen verran vaikeita, että kukin tulkitsee omalla tavallaan ja osa ei tulkitse ollenkaan.”*

Suurin osa johtajista ja päälliköistä koki suunnittelu- ja seurantaprosessien yhteydessä tapahtuvan oppiminen ja tiedon hyödyntämisen tällä hetkellä vielä mekaaniseksi. Johtaja esittää: *”Mekaanista. Se on tavallaan niinkun mekaanista. Totta kai me määritellään strategisia tavoitteita, mutta me ei tavallaan niin kuin ei käytetä sitä strategian muuttamiseen tai painopisteiden säätämiseen tai näin niin ei.”*

Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä ei pidetty hyvänä ajatuksena sitä, että tuloksellisuusmittauksen analysoituja tietoja hyödynnettäisiin tuloksellisuusrahoituksen perusteena. Asiantuntijuuteen perustuva päätöksenteko- ja johtamistyyppi painottaa enemmän harkinnanvaraisuutta viraston rahoituksen perustana. Päällikkö kuvaa tätä seuraavasti: *”Mut mä näkisin itse, että välttämättä kannustusjärjestelmät eivät välttämättä ole hyviä. Niin se vaatii, että ne luodaan huolellisesti ja se on vaikeeta, mieluummin harkinnan varaisuutta.”* Osa haastateltavista on sitä mieltä, että tuloksellisuusrahoitukseen perustuvat kannustinjärjestelmät eivät sovi ollenkaan valtionhallinnon kontekstiin. Päällikkö toteaa esimerkiksi: *”Kuulostaa Suomelle hyvin vieraalta, meillä ei tän tyyppistä ole onneksi käytössä, paitsi jossakin määrin kait yliopistoilla on esimerkiksi tän tyyppistä kannustusjärjestelmää käytössä, mut ei oo meillä. Mun mielestä sopisi tosi huonosti, koska taas voi olla sellaisia tekijöitä, jotka on tästä tekijä tahosta riippumattomia tekijöitä. On asioita, joista on etukäteen selvää, että ne onnistuu hyvin ja niissä ei tule olemaan mitään ongelmia, mutta on asioita joista voi etukäteen tietää, että on haastava tehtävä joka tapauksessa ja niin edelleen, että mun mielestä ei sovi tälläseen valtionvirastoon kyllä missään tapauksessa.”* Johtaja toteaa myös: *”Onhan se vähän haasteellista, että katsotaan esimerkiksi näitä viimeisiä arviointeja, mitä täällä on tehty, huomataan, että olemme panostaneetkin matematiikan opetuksen kehittämiseen niin tulokset tippuu. Eikös sinne sitten pitäisi laittaa lisää resursseja. Mutta, jos tulokset eivät ole parantuneet niin ei saadaakaan lisää resursseja. Resursseja pitäisi ohjata sinne, missä on tarve eikä sinne, missä pärjätään hyvin, ainakin kehittämisviraston kannalta, jollain tavalla olisi hullua panostaa ainoastaan siihen, missä ollaan hyviä eikä siihen missä ollaan huonoja.”*

Asiantuntijuuteen perustuvassa päätöksenteko- ja johtamistyyppissä henkilökohtaisissa tuloskeskusteluissa kannustavuutta ei synny vain rahallisten kannustimien kautta henkilökohtaisella tasolla, vaan kannustimena voivat toimia myös muut tekijät. Teoriaosuudessa Ekroos ym. (2012, 71) ovat esittäneet erilaisia kannustamisen muotoja, kuten mahdollisuudet kehittyä ammatillisesti, työpaikan joustavuus työajassa/paikassa, työvälineet, sosiaalisten tarpeiden tyydyttäminen ja näkyvät arvo-merkit. Johtaja kuvaa muita palkitsemisen muotoja seuraavasti: *”Ne kannustimet ovat kovin pieniä,*

mitä palkkausjärjestelmä, mutta toki, ei vaan palkka vaan se muu, työssä kehittyminen, vaativimpia työtehtäviä ja tän tyyppisiä asioita, työura. Nekin ovat osa tän tyyppistä järjestelmää. Ei vain raha.

4.1.3 Inkrementaalinen päätöksenteko ja johtaminen

Inkrementaalisessa päätöksenteko- ja johtamistyyppissä tulevaisuuden lukuarvoja suunnitellaan menneiden lukujen perusteella, jolloin lukuihin lisätään tietty prosenttiosuus kustannusten nousun ja muiden hankkeissa tapahtuvien muutoksien vuoksi. Inkrementaalisella suunnittelulla on erilaisia vaikutuksia johtamiseen, joita kuvataan tarkemmin seuraavissa haastatteluotteissa. Tukitoimintojen haastateltava kuvaa suunnittelua: *”Menneiden vuosien toteumatiedon käyttö, kyllä se on lujassa.”*

Teoriaosuudessa Wildavsky (1975, 151) esitti, että inkrementaalisella budjetoinnilla päästään helpommalla, koska se ei aiheuta niin paljoa konflikteja eri osapuolten välillä. Johtajien ja päälliköiden pitää huolellisesti perustella uudet aloitteet, ideat ja muutokset resurssiallokointeihin. Ylijohtaja esittää: *”Se edellinen vuosikin on pohjalla koko ajan, jos ei mitään yllättävää uutta ole tehty, eihän ihmiset lähe sitten jostain syystä aivan älyttömiä ehdottamaan vaan samalla tavalla kuin edelliskin vuonna, ei me tarvita yhtäkkiä mitään mämmuttimaisesti lisää.”* Johtaja kokee: *”Sen takia tää tulohajauskuvio on semmonen, että periaatteessa raharaamit pysyvät samanlaisena, jolloinka sitten myöskään ei kauheesti tapahdu mitään muuta.”* Edellä mainitun mukaisesti inkrementaalinen budjetointi on ennakoivaa. Toinen johtaja lisää: *”Kaikki muut rahat tulee juuri samanlaisena, koska poliittisen ohjauksen vaarana on se, että jos mennään nyt tämmösinä aikoina jotakin nyt muuttamaan, niin sieltä löytyy leikkauskohteita. Kukaan ei uskalla liikuttaa palapeliä, ettei se romahda.”* Tämä kuvaa sitä, että inkrementaalisella päätöksenteolla ja johtamisella vaikutetaan resurssien tason vakauteen.

Talousarviolaki ja -asetus vaativat yhdistämään toiminta- ja taloustiedot talousarvioehdotuksessa. Se on todellisuudessa vaikeaa, koska talousarvioehdotuksen tasolla puhutaan ainakin osittain suurista kokonaisuuksista ja viraston sisällä tarkempi allokoiminen tehdään usein sisäisen budjetin suunnitteluvaiheessa, kuten jo ensimmäisen strategisen tulostiedon hyödyntävän päätöksenteko- ja johtamistyyppin yhteydessä mainittiin. Tämän takia talousarvioehdotuksen perustelu- ja selvitysosa voivat jäädä erillisiksi, vaikka ne ovat tietyn välineen avulla eli ehdotusasiakirjan muodossa yhdistetty keskenään. Tätä kuvaa johtajan kokemus: *”Kyllä sitä tehdään sen verran, kun sellasella kohtuullisella harkinnalla kokonaisuudella on mahdollista, mutta tavallaan se, että nyt meiltä lähtee budjetti, kun on 22 milj. eur Opetushallituksella, vaikka lähtee 400 000 pois, miten se vaikuttaa*

noihin suoritteisiin, sitä ei talousarvion valmisteluvaiheessa voida tietää. Kyllä se näin on, että yhteys yksityiskohtaisiin tuotoksiin budjetin momenttitasolla, määrärahojen vaikutus yksityiskohtaisiin tuotoksiin niin, kyllä se aika heikkoa tietyllä tapaa kokonaisuutenaan on, eikä sitä ole mahdollisuutta tehdä.”

Inkrementaalisessa päätöksenteko- ja johtamistyyppissä tulossopimusneuvotteluihin valmistauduttaessa hyödynnetään aikaisempien vuosien tietoja. Tukitoimintojen haastateltava esittää: *”Edellisvuotisiin saamiin peilataan ei toteutumiin. Jollain saattaa olla mielikuva, että enemmän me lähdetään siitä, että pohjat lyödään ne viimevuonnakin. Siinä mielessä, kun sä kysyt, lähteekö se erillismääräraha kota-yksiköstä vai sieltä toimintayksiköstä niin että ehkä tähän vielä selvennys, että meiltä lähtee viime vuonna tehty eli siihen peilataan. Periaatteessa peilataan juuri siihen, mitä on saatu eikä siihen mitä meillä meni.”* Johtajan vastaavanlainen näkemys: *”Pohjana on aina edellisen vuoden luvut. Ei aloiteta nollapohjalta, ei se ole mahdollista, koska tuso ei ole nollassa. Jos se olisi nollassa ja sinne asetettais meille liikkumavaraa, annettais yleiset tavoitteet, siellä voitaisiin sanoa, että esittääkää tulossopimukseen laitettavat hallitusohjelman ja kesun tavoitteet ja niille mittarit.”* Toinen johtaja esittää samankaltaisen näkemyksen *”Kyllä siinä tehdään vuodesta vuoteen arviointoja. Ja tavallaan pidemmän aikavälin trendiä myöskin ja pyritään kokoajan tuottavuutta kasvattamaan. Kyllä se näin on. Kyllä niitä nimenomaan peilataan aikasempaan vuoteen.”* Kolmas johtaja toteaa: *”Neljä vuotta mennään hyvin samannäköisellä pohjalla.”* Seuraavassa esimerkissä päällikkö kuitenkin arvioi, että vanhojen hankkeiden osalta peilataan enemmän menneisyyteen ja uusien kohdalla lähdetään enemmän tyhjältä pöydältä: *”No joo sekä että, tavallaan ne mitkä on semmosia jatkuvampia niin niissähän aina riittikö tää viime vuonna ja siltä pohjalta lähtee katsomaan ja sit toisaalta me saadaan johtajan kautta jo vähän tietoa siitä, että onko nyt tulossa tiukka vuosi vai ei. Voiko yhtään ottaa väljystä vai ihan tiukimman mukaan, et tavallaan jo semmonen taustatieto saadaan jo siinä vaiheessa, mut sit meillä saattaa tulla täysin uusia kokonaisuuksia.”*

Tukitoimintojen haastateltava toivoo johtajien ja päälliköiden käyttävän tuloksellisuusinformaatiota päätöksenteossa: *”Se riippuu hyvin paljon siitä, millä portaalla sitä käsitellään eli jos puhutaan ihan puhtaasti taloushallinnon näkökulmasta, kyllähän taloushallinnossa sillä on menneiden vuosien tiedolla on vielä toistaiseksi vielä suurempi painoarvo, mutta edelleenkin mä toivon, että siellä pääjohtajalla ja niillä isoimmilla johtajilla on kuitenkin näkemys siitä, että mennyt on mennyttä ja tuleva tulevaa ja että tavallaan ne pystyy myös niitten menneiden toteumatietojen yli pääsemään eli tavallaan pääsemään siihen aitoon tulossopimukseen kiinni eli tavallaan, en osaa sanoa varmasti, mutta toivon, että tämä tuloksellisuusinformaatio niin, kun tavoitteenasetannallinen tuloksellisuus-*

informaatio se vahvempi johtajatasolla.” Toisaalta budjetointikäyttäytymisen voidaan olettaa pysyvän muuttumattomana, jos toiminnan ja talouden suunnitteluyksikkö lähettää vanhat pohjat suunnittelun apuvälineeksi. Toisaalta aikaisemmin jo mainittiin että uuden johdon tietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä budjetointijärjestelmää muutetaan suoritebudjetoinniksi. Toinen tukitoimintojen haastateltava kuvaa pohjaa enemmänkin tarkisteeksi eikä valmiiksi pohjaksi: *”Niin se lähtee siitä, että meillä on se vanha pohja ja se on vaan tarkiste. Et meillä on siellä pohjalla se edellinen.”*

Yleisesti inkrementaaliseen budjetoinnin ongelmana voidaan pitää kokoajan tasaisesti kasvavia budjetteja. Tämän tekniikan avulla budjetointi ei ole myöskään niin läpinäkyvää ja tästä voi aiheutua juustohöylämenetelmään perustuvia leikkauksia, jolloin leikkaukset kohdistetaan enemmän satumanvaraisesti. Tätä kuvaa päällikön näkemys: *”Tulosjohtaminen, jos se on kuitenkin tässä tilanteessa niin valtion henkilöstömäärärahojen leikkaamista, jos se tehdään ja aika paljon se tehdään kuitenkin tämmöisellä käytännössä jonkinlaisella juustohöylällä.”* Päällikkö argumentoi: *”Mietitään sitä, mitkä on meidän tulevat isot tulevat tehtävät tai hankkeet ja sitten pyritään budjetoimaan, että mitä ne sit oikeastaan tarkoittaa. Tässä on se ongelma, että melkein etukäteen voi jo tietää, että se rahoitus ei ole sellainen, mikä tuota, mikä esitetään, harvoin ne menee sellasenaan läpi. Siinä aina sitten käy se leikkuri ja se on niinku sillätavalla niinku vähän ikävää. Jos me voitais luottaa siihen, et me mietitään joku asia ja annetaan sille hintalappu niin, sit se on näin, jos tää asia halutaan tehtäväks niin siihen tulee tää rahoitus. Tää ei niinku toimi vaan ministeriössä aina leikataan siitä osa pois ja sit yleensä siitä toiminnastakin tulee vähän torso, ettei voida toteuttaa sitä siten, kun se olis ollu ideaalisti.”*

Teoriaosuudessa Wildavsky (1975, 13–17) näkee monimutkaisten ilmiöiden hallitsemisen ongelmalliseksi. Tätä monimutkaisuutta luovat hallittavien kohteiden suuri määrä, runsas vuorovaikutusten määrä ja ympärillä esiintyvä epävarmuus. Tähän Wildavskyn hallinnan monimutkaisuuteen voidaan tulkita kuuluvaksi myös suuri momenttien määrä. Tukitoimintojen haastateltava argumentoi: *”Meillä on järkyttävä tämä momenttien määrä, niitä vois karsia, koska ideahan ei ole sitä, että niputetaan kaikki eri asiat momenttien alle. Silloinhan se tarkoittaa just sitä, että silloin lähtökohta on ministeriöllä jo se, että tost momentilta ton verran ja tost momentilta ton verran ja sitä saa käyttää just tähän ja tähän. Se ei ohjaa mihinkään semmoseen järkevään tuloksellisuuden tavoitteluun.”*

Tulossopimusneuvotteluissa asioista neuvotellaan kattavasti, vaikka erityisesti tuloksellisuusinformaatio ei ole vielä saanut suurta asemaa diskurssissa. Johtaja kuvaa: *”Neuvottelukierros koostuu useista tapaamisista. Kokoonpano vaihtellee, millä tavataan. Nyt on pari tapaamista ja pari tapaa-*

mista jäljellä. Kokousten määrä riippuu siitä, kuinka hankalia asioita on. Noin kolmesta kuuteen tapaamista tulossopimusneuvotteluissa, toki sitten sähköpostia vaihdetaan noita esityksiä.” Seuraava haastatteluote osoittaa, että taloudellisilla olosuhteilla ja sitä myöten finanssipolitiikalla on enemmän merkitystä kuin tuloksellisuusinformaatiolla. Johtaja argumentoi: ”Tietysti taloudellisesti vaikeina aikoina, varmaan ne keskustelut lisääntyy, mutta sitten johtuuko se siitä informaatiosta, mitä on saatu tuloksellisuuden kehittymisestä, sitä on vähän vaikea sanoa. Taloudellisten raamien tiukkeneminen voi vaikuttaa enemmän.”

Tulossopimusneuvotteluiden jälkeen aloitetaan tulos- ja kehityskeskustelut. Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä toiminta- ja talousprosessit kulkevat erillisinä mekaanisina prosesseinaan, vaikka ne välineellisesti kirjattaisiin vierekkäin. Tukitoimintojen haastateltava: *”Kun pääjohtaja ja toimintayksikön johtaja käy tulosneuvotteluja niin, siinähan on aiemminkin käsitelty sillai, että mitä tää toimintayksikkö nyt saa aikaan ja mihin mennessä ja rahat on katottu valitettavasti erikseen.”*

Casevirastossa sisäiset suunnitelmat perustuvat vielä osittain inkrementaaliseen suunnitteluun, vaikka toimintatavat vaihtelevat eri toimintayksiköissä. Päälikkö: *”Me tehdään se yhdessä niin, että kun meillä on yhteisiä palikoita siellä ja sitten meillä on palikoita, jotka on jonkun vastuulla. Näitä sitten, me istutaan kaikki periaatteessa alas ja keskustellaan niistä ja verrataan niitä edellisvuotisiin toteumiin. Suunnitellaan siinä samalla, mikä on tämä mikrotason tekeminen, johon niitä määrärahoja tarvitaan.”* Toinen päälikkö kuvaa suunnittelua: *”Se on semmosta joudutaan, kun meillä ei muutakaan välinettä ole arvioida sitä, niin katotaan sitä edellisen vuoden.”*

Ylijohtaja kuvaa seuraavassa esimerkissä, miten virastossa on tehty leikkauksia: *”Mutta sitten kun rupee olemaan kaikki asiat ja rahat ajettu sisäisesti tohon koneistoon niin, just sovittiin, että pääjohtajan toiveesta, että me käydään sitten minä, talousjohtaja ketä muita, muutama ihminen, katoetaan läpi, että tässä on toiveet ja tässä on rahat, kuinka kaukana ne on toisistaan. Jos ne on hyvin kaukana toisistaan, niin sitten mietitään, mikä on se menettely. Vedetäänkö kaikkialta x % pois vai...”* Haastattelija: *”Vedätkö te ne pois vai saako yksiköt osallistua tähän?”* Ylijohtaja: *”Se riippuu ihan menettelystä. Se riippuu, kuinka kaukana ollaan, jos ollaan hyvin lähellä, nähdään, että suurinosa näyttäis olevan budjetissa niin, noukitaan ne muutama, jotka on ongelma ja sit varmaan käydään heidän kanssaan neuvottelut, kuinka paljon voidaan vetää alemmas tai aika näyttää tän taas, mikä tää tilanne on? Jonakin vuonna kaikilla oli niin kaukana, että todettiin vähän joka puolelta alas vaan kylmästi, että päästään edes lähemmäksi sitä totuutta. Kun se raja tulee vastaan, se on se toimintameno, budjetista tuleva toimintamenomääräraha plus sitten jonkin verran puskuria*

tää mapa, kuinka paljon se antaa mahdollisuuden. Sitten kuitenkin pitäisi jäädä pohjalle rahaa niin paljon, että meillä on siirtyvä määräraha myös seuraavalle vuodelle. Tässä on nämä kolme isoa elementtiä, joiden kanssa pelataan.”

Päällikkö kommentoi kriittisesti tätä juustohöyläteknikkaa: *”No viime vuonna mua ärsytti, että se oli hirveän mekanistista, että taloushallinnosta tuli ensimmäinen ehdotus, joka perustu edellisen vuoden toteumaan. Se mua ärsytti, kun oli tehty tällöinen mekaaninen leikkaus, koska meillä nää työt niin kun muuttuu ja ne on joka vuosi hyvin erinäköisiä. Sen vaiheen mä tavallaan jättäisin pois, että miks tollanen turha kierros käydään, joku edellisten vuosien toteuman perusteella tehdään ehdotus. Päällikkö jatkaa: ”Juustohöyläleikkaaminen on rankaiseva vääristä asioista, jos et sä oo käyttäny kaikkee rahaa. Tähän johtaa siihen kreisiin ikuisen tilanteeseen, että julkisella sektorilla, että kaikki raha pitäis käyttää ennen vuoden loppua.” Tämän jälkeen päällikkö kuvaa yleisesti syitä käyttämättä jääneisiin määrärahoihin: ”Sit kun meillekin tulee paljon semmosta, joka viivästyy niin, että me ei voida siihen vaikuttaa. Ehkä se, että olisi pidempi tää suunnittelukausi ja budjetointikausi ja sitten, että se olisi mahdollisimman avoin ja sit sä kysyt, miten sitä leikataan niin, sehän pitää tapahtua niin, että ennen kuin leikataan, pitää katsoa, mistä syystä ei ole toteutunut, että jokin toiminto on siirtynyt seuraavaan vuoteen. Helpoin ja nopein tapa hallinnollisesti leikata on tällä juustohöylällä.” Inkrementaalisen budjetoinnin ja siihen liittyvän leikkaamisen haittana voidaan nähdä, että resurssien allokoinnin vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu. Tämän kaltaista mekaanista leikkaamista käytetään todennäköisesti vähemmän tulevaisuudessa, koska uudessa johdon tietojärjestelmässä suunnittelua ohjataan lähtemään tavoitteista. Tukitoimintojen haastateltava esittää: ”Nyt tusosta tulee raha ja raha ratkaisee enemmän sitä, mitä tehdään. Sitä kuitenkin halutaan muuttaa, että se lähtisi toisinpäin myös sisäisen budjetin osalta. Ruorissa me halutaan ohjata, että tavoite, tehtävä, tuotos ja sitten katotaan, paljonko sen tuotoksen tekemiseen tarvitaan rahaa.*

Inkrementaalisesti tekniikkaa hyödyntäen edellisten vuosien lukuihin lisätään tietty prosenttiosuus, joka kasvattaa budjetteja vuosi vuodelta. Samankaltaisia vaikutuksia on myös juustohöylämenetelmän käytöllä, koska jotkut yksiköt voivat yrittää varautua leikkauksiin jo etukäteen. Tätä kuvaa päällikön argumentti: *”Se, mitä me budjetoidaan meidän toimintamenomäärärahoista niin, me laitetaan se meidän reaalinemo plus sitten vähän extraa, koska kaikki ei ole ennakoitavissa ja senkin takia tavallaan, jos leikataan. Tää on varmaan ihan normaalia. Ylibudjetoidaan hieman, mutta ei mitenkään ronskisti vaan vähän, ehkä 10 % max.”* Toinen päällikkö totesi ali- tai ylibudjetointia koskevaan kysymykseen: *”Täällä ei sellaista ole.”* Johtaja argumentoi: *”Jos ajatellaan tätä meidän suunnittelutyötä täällä niin en voi sanoa, että oltais sitä harjoitettu, ei ainakaan paljon ylibudjetoin-*

tia.” Haastatteluotteet kuvaavat sitä, että inkrementaalinen budjetoinnista on vaikea tehdä leikkauksia, koska ei tarkkaan tiedetä, mihin luvut perustuvat.

Seuraavassa päällikkö kuvaa, minkälaisia vaikutuksia perusteettomat leikkaukset voivat aiheuttaa. Päällikkö: *”Jos sitä ajatellaan tämmösenä niin kuin viraston hallintona niin, tässä matkanvarrella on tullut aika kyyniseksi siitä, kannattaako viraston kovin pontevasti niin kuin säästää toiminnoissaan, koska tuntuu siltä, että mitä tehokkaammin säästetään niin, seuraavalla kerralla pitää säästää vielä enemmän eli mun mielestä niin kuin tämmösen historiallisen näkökulman mukaan niin, jos on elänyt suhteellisen leveästi ja vaikka pikkusen yli sen, mitä on annettu niin, se on tulevaisuuden kannalta parempi toimintatapa kuin se, että toteuttaa tämmösen tiukan taloudellisen kurin toimintaa.”* Inkrementaalinen päätöksenteko- ja johtamistyyppi ohjaa siihen, että toteutetaan vuodesta toiseen samankaltaista toimintaa kuin aikaisempina vuosina. Johtajan haastatteluote kuvaa tätä mahdollista käyttäytymisvaikusta: *”On niin vaikea luopua jostain vanhasta, aina tehdään ne vanhat jutut ja sitten ehkä jotain uutta niin kuin tulossopimuksin edellyttää.”* Usealla haastateltavalla oli samantapaisia näkemyksiä.

Hallinnon yleiskulut koostuvat useista pienistä kululajeista, jolloin niiden jakamisessa käytetään seuraavan haastatteluotteen mukaista allokointitekniikkaa. Päällikkö: *”Sitten tuota toimintamenomomentithan meillä talo jakaa yleensä sen yksikön henkilölukumäärän mukaan.”* Tämä on varmasti riittävä tapa, koska se noudattaa olennaisuuden periaatetta.

Seuraavaksi siirrytään inkrementaalisen päätöksenteko- ja johtamistyyppin analysointipiirteisiin. Toteumatietoja analysoidaan vertaamalla toteutuneista lukuja aikaisempien vuosien toteumatietoihin. Tätä kuvaa johtajan argumentti: *”Ajassa itseään taaksepäin.”* Päällikkö kommentoi seuraavasti: *”Kustannusvastaavuuslaskelmia verrataan ajassa.”* Voidaan todeta, että tuloksellisuustietoa analysoidaan ja määrärahoja verrataan ajassa, mutta toiminnan ja talouden seurantatietojen analysointia ei yhdistetä keskenään.

Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä ei olla valmiita ottamaan käyttöön tuloksellisuuteen perustuvaa rahoitusmallia, koska käytettävissä ei ole kattavaa tuloksellisuusinformaatiota ja inkrementaalinen suunnittelu saa suuremman painoarvon kuin tuloksellisuusinformaatio. Johtaja esittää: *”Mä oon sitä mieltä, että ei se oikein ole realistinen tässä vaiheessa, että ei niitä ole konkretisoitavissa niitä tavoitteita.”*

Henkilökohtaiseen tulospalkkaukseen ei ole myöskään käytettävissä tarvittavia resursseja, jolloin rahallinen palkitseminen ei muodostu oleelliseksi motivointitekijäksi. Tukitoimintojen haastateltava esittää: *”Mä en ole vielä toistaiseksi sitä tavoiteasetannasta löytänyt sitä kannustavuutta, että sillä olis niinku aidosti sitä vaikutusta siihen palkkaukseen ja sitä kautta tuloon, mutta siinä on paljon hyviä elementtejä, mutta että se konkretisoituisi todellisesti siten, että ne panokset, mitä siihen itse antaa työn tekemiseen, että niillä olisi todellinen vaikutus siihen motivaatioon.”* Johtaja näkee: *”Varataan se parituntia aikaa ja käydään lävitse, mites tämä vuosi meni ja ens vuoden tavoitteet ja muuta mutta tietysti se kannustusjärjestelmä sanotaan, että miten palkkausjärjestelmä toimii kannustimena ja siinä voi sanoa, että se on periaatteessa hienojärjestelmä, mutta rahaa järjestelmään on liian vähän, jolloin se kannustimien käyttö on rajallista. Se, mikä on järjestelmä, jos ois enemmän rahaa toimis huomattavasti paremmin.”*

4.1.4 Operationaalinen päätöksenteko ja johtaminen

Operationaaliselle päätöksenteolle ja johtamiselle on ominaista, että huomiota kiinnitetään toimenpiteisiin, tehtäviin tai tuotosmääriin. Useissa haastatteluissa tuli ilmi tehtävä ja toimenpidekeskeisyys, josta esimerkkinä tukitoimintojen haastateltavan näkemys: *”Meidän tää tuloksellisuusmittaus on niin tehtäväkeskeistä.”* Johtaja jatkaa: *”Se on tehtävien jakamista ja sitten niitten jaettujen tehtävien toteutumisen seuranta. Hyvin pitkälti.”*

Tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin piirteet eivät poikkea talousarvioesityksen suunnittelun osalta muista päätöksenteko- ja johtamistyypeistä, koska talousarviota suunnitellaan aika yleisellä tasolla, mikä tarkemmin konkretisoituu yksiköiden kohdalla vasta sisäisen budjetin suunnitteluvaiheessa. Kehykset asettavat niin tarkat raamit, että suhteuttaminen on vaikeaa prosessin tässä vaiheessa. Seuraavaksi keskitytään tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin piirteiden mukaisesti tulos-sopimusneuvotteluihin valmistautumiseen ja itse neuvotteluihin.

Ministeriön osoittamien toimenpiteiden toimeenpano ja tähän liittyvä päätöksenteko sekä johtaminen ovat keskeisessä asemassa operationaalisen tyyppin piirteitä tarkasteltaessa. Johtajat ja päälliköt kokevat, että tämän hetkisessä toimintatavassa, he eivät saa riittävästi vapautta etsiä ja määrittää parhaita keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Johtajat kaipaavat enemmän tulosvastuuta, jolloin he tavoittelevat jo aikaisemmin kuvattua strategista tuloksellisuusinformaatiota hyödyntävää päätöksenteko- ja johtamistapaa. Tätä kuvaa päällikön näkemys: *”Ollaan niin sidottuja siihen tiettyyn työhön, että se liikkumavara on hyvin pieni itse asiassa. Ei siinä niin kuin tämmönen niin kuin tuloksel-*

lisuusjohtaminen tai mitä nimitystä nyt käytetään, ei sitä pysty tekemään oikeastaan.” Ylijohtaja kokee samoin: *”Jos tätä rakennelmaa miettii niin, monet niistä on vähän liiankin konkreettisia, että tää on kysymys siitä, että ministeriö haluaa joissain osioissa ohjata nippelin tarkasti ja sehän ei pitäisi olla tulosohtauksessa se ydinasia.”* Johtaja myös argumentoi seuraavasti: *”Kyllähän se on, voidaan sanoa, että jopa 5 000 euron tarkkuudella ne määrärahalitteeseen liittyvät asiat ja tavoite voi olla joku nimeltä mainittu suunnitelma tai selvitys, että se on ihan konkreettinen. Laaditaan semmonen selvitys ja 10 000 siihen selvitystyöhön.”* Toisen johtajan kokemus samasta asiasta: *”Ne on niin pitkälti sidottuja tulossopimuksen, niin pitkälti sidottuja ne tehtävät siellä, että ei siinä ole liikkumavaraa edes välttämättä toteutuksen suunnittelussa kauheesti. Joskus on.”* Sama johtaja kokee keinojen suunnittelun merkittäväksi seuraavasta syystä: *”Voi olla hyvässä lykyssä niin, että yksikin seminaari, jossa käsitellään jotakin asioita esimerkiksi oppisopimuksen ohjaukseen liittyviä asioita niin, sen vaikuttavuus voi olla huomattavasti suurempi kuin se, kun me tehdään ja lähetetään 10 julkaisua siitä asiasta.”* Tästä johtuen kolmas johtaja esittää: *”Pitäisi sopia isommista kokonaisuuksista. Jättää meille toimeenpanon tasolle päätettäväksi, mitä tuotoksia sitä tehdään.”* Toisaalta esiintyi yksi poikkeava näkemys. Päällikkö kokee: *”Se helpottaa myöskin päällikön työtä, et päällikön ei tavallaan tarvitse sitä itse tehdä sitä konkretisointia, että osa tuson asioista on aika yleisellä tasolla.”* Tästä poikkeavasta havainnosta voidaan tulkita, että päällikkötasolla ainakin josakin määrin ollaan tyytyväisiä konkreettisiin toimenpiteisiin. Tämä voi mahdollisesti vaihdella eri päällikköiden kesken.

Yllä mainituista syistä useissa haastatteluissa tulossopimukselle annettiin uusia kuvaavampia nimityksiä, kuten tilaus, toimenpideluettelo, tekemisen ja toimeenpanon asiakirja. Tässä esimerkkinä johtajan haastatteluote: *”Onhan se enemmän tai vähemmän ministeriön paperi, mitä me tehdään tai tilaus, mitä me tehdään.”* Toinen johtaja kuvaa tämänkaltaisen ohjauksen vaikutuksia: *”Ongelma on oikeastaan se, että kun sinne lyödään pieniä tavoitteita, sitten tota isot asiat hukkuu niihin.”*

Valmiiden toimenpiteiden määrittely voi johtua seuraavien haastatteluotteiden mukaisista syistä. Johtaja argumentoi: *”Se mikä siinä on valitettava piirre, jopa näin, että jotkut näiden toimintayksiköiden yksittäisistä esittelee, virkamiehistä ennakolta sopivat jo ministeriön kollegoidensa kanssa, mitä asioita me sovitaan tänne tulossopimukseen, mitä minä sinulle ensivuonna teen ja sen takia se on liian yksityiskohtainen.”* Tätä käyttäytymistä voidaan tulkita monella tapaa. Teoriaosuudessa kuvattiin Wildavskyn (1975, 11–17) näkemyksiä voimasuhteista rahoitusta myöntävän yksikön ja kuluttavan yksikön välillä. Omaksuttu kulttuuri painottaa tietynlaista toivottavaa ja vallitsevien normien mukaista käyttäytymistä eri yksiköiden välisessä vuorovaikutussuhteessa. Lisäksi yksikkö-

jen koko vaikuttaa budjettiprosessin voimasuhteisiin huolimatta siitä, minkälainen on yksikön budjetoitintekniikka. Wildavskyn näkemyksiin sopii seuraava johtajan argumentti: *”Ministeriön eri yksiköt on erilaisia. Jotkut antaa reilummin etukäteen könttäsunnan käytettäväksi. Jotkut yksiköt ovat taas hyvin tarkkoja. Esimerkiksi kirjoitetaan erillisen päätöksen mukaan, ei sitouduta olleenaan tiettyyn summaan. Tää on tietysti meidän toiminnan kannalta häiritsee, että on tälläistä. On hyvin erilaista lähestymistapaa, että me toivottais, olisi tavoitteiden asettelu selkeä ja yhteinen päämäärä, mutta keinojen sitten sen kokonaisresurssin sisällä enemmän liikkumavaraa. Jokaista 10 000 ei tarvitsisi lähteä erikseen pyytämään ja muuta.”*

Operationaalisena toteuttajana toimiminen ei aina liity tulostavastuun puutteeseen vaan se voi johtua myös viraston sisäisestä tuloksellisuusmittareiden etsinnän ongelmasta, koska laadun, palvelukyvyn, vaikutuksien ja vaikuttavuuden mittaamiseksi ei ole löydetty tarpeeksi sopivia mittareita. Tämä vaikuttaa informaation hyödyntämiseen päätöksenteossa ja johtamisessa. Johtaja kuvaa ongelmaa: *”Mittarit ovat kaikki määrällisellä puolella. Yhtään ei ole laadullista, mä ainakaan muista.”* Smith (1995, 200–202) kuvaa kapea-alaiseen informaatioon keskittymistä tunnelinäkemykseksi. Tunnelinäkemyksessä keskitytään siihen, mitä on helpointa mitata. Tästä voi seurata, että toimintaa ohjataan lukumäärillä eikä todellisilla koulutuskentän tarpeilla. Seuraavassa johtaja kuvaa tätä määrällistä informaatiota painottavaa johtamistapaa: *”Kyllä se riippuu siitä, mikä on koulutuspoliittinen painopiste milloinkin, mitä ministeriön tulossopimus meiltä edellyttää. Jos vaaditaan laatua lisää, se kehittämistyö, mitä ollaan tekemässä, se vaatii enemmän virkamiestyötä jumppaamista tekemistä meillä, silloin sitä sit tehdään esimerkiksi se 25 kokousta 15 sijaan.”* Toinen johtaja esittää: *”Kyllähän nämä määrälliset mittarit on, informaatiota on enemmän saatavissa ja se voisi helposti johtaa siihen, että niin kun sitä tekijää enemmän painotetaan tai tuijotetaan, mutta niihän se ei tietenkään saisi olla.”* Lisäksi päällikkö argumentoi, että määrällinen informaatio helpottaa objektiivista arviointia: *”Yleensä ottaen on saatavissa enemmän määrällistä informaatiota, et mä en nyt puhu vain meidän yksikön kannalta vaan yleisesti mä luulen, että se painottuu monessa organisaatiossa liikaa määrällinen sen takia, kun se on niin paljon helpommin saatavissa, ehkä myös niinkun tietyllä tavalla näyttää ainakin, että helpommin objektiivisesti arvioitavissa.”*

Seuraavassa johtaja kokee, että pelkästään määrällisen informaation käyttö ei johda tuloksellisiin ratkaisuihin: *”Jos mietitään tutkinnon perusteprosessia, joka on meidän suurin työ täällä. Se ainut normi, jonka OPH voi antaa, määräys, jos sitä haluaisin kehittää ja sen vaikuttavuutta, tuottavuutta ja näitä parantaa niin siihen löytyisi temppuja, mutta tämä nykyinen malli ei toimi siinä. Määrä ratkaisee, jos ajatellaan, että miksi meille asetetaan 40 per vuosi, kuka on kertonut, että 40 tutkin-*

non perustetta vuodessa vanhenee.” Päällikkö ajattelee samankaltaisesti: ”Tavallaan meillä se tuloksellisuus ei ole sillä tavalla niinkun niin, jos me katottais vain opsien määriä ni aatellaan et, oho, ammatillisella saatiin 20 opsia aikaiseksi, olipa ne tuloksellisia tai niin kun näin, sitä ei voi suoraan niihin tämmösiin määrällisiin tuloksiin sitä työtä tai resurssia verrata, että siellä se 20 opsia vie paljon vähemmän rahaa kuin täällä yksi perusteasiakirja.” Seuraavassa ylijohtaja painottaa laadullisen informaation asemaa: ”Sehän on tietynlainen tulostittari on, että opetussuunnitelma on silloin ja silloin valmis, kun pitää. Kysymys pitäisi olla enemmänkin, mikä se laadullinen puoli siinä on, mutta sehän jää hyvin pitkälti Opetushallituksen tehtäväksi, miettiä mikä se sisältö ja laatu siinä Opetussuunnitelmassa on ja miten se otetaan kentällä käyttöön ja niin edespäin.”

Teoriaosuudessa Meklin (2002, 79) näkee, että pohjimmiltaan tuloksellisuudessa on kysymys siitä, että jokainen yksikkö käyttää ja rajalliset toimintaprosessinsa siten, että ne mahdollisimman hyvin vastaavat yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeita. Johtajan mukaan vaikuttavuutta ei vielä riittävästi seurata suhteessa kansalaisten tarpeisiin: *”Tuotomäärät, paljonko tehdään tutkintojen perusteita, paljonko tehdään valtionavustuspäätöksiä ja niin edelleen, tällaisia ihan konkreettisia näitä on. Mutta sitten se, mitä sillä rahoituksella saadaan aikaan. Ei siihen ole keskitytty sillä tavalla. Sitä ei ole resursoitukaan. Pääasiassa resurssit menee määrärahojen jakamiseen ja siihen operatiiviseen tuotosten tekemiseen ilman, että sitä vaikuttavuutta sillä tavalla.”* Päällikkö kuvaa määrälliseen informaatioon keskittymisen aiheuttamia mahdollisia sivuvaikutuksia: *”Aletaankin tuijottaa niitä konkreettisia tuotoksia ja sit ehkä semmonen isompi vaikuttavuus voi hämärtyä.”* Johtaja arvioi: *”Tulossopimukseen liittyvät tehtävät, niitä hoidellaan tuolla, pyöritellään niitä pieniä seminaareja ja julkaisuja ja näit juttuja, sit isoja asioita, jotka vie meidän aikaa, ei näy tässä hommassa, koulujen ohjaus ja sitä kautta vaikuttavuuden synnyttäminen, koska sillä puolella oikeasti se työ tehdään.”* Tähän voidaan lisätä päällikön näkemys: *”Tavallaan se meidän niinkun tän hallinnon näkökulmasta mun mielestä se painottuu näihin tuotoksiin, että taas niinkun me täällä, vaikka me raportoidaan ne tuotokset heitä varten niin, tavallaan sen rinnalla me itse puhutaan yksikkötasolla hyvin paljon tuloksista. Ne määrät tai tän tyyppiset tuotokset ne ei meille kerro sitä tai edes meidän sidosryhmille, mitä se oikeasti käytännössä tarkoittaa. Me kyllä kiltisti raportoidaan ne ja me ollaan opittu se tekemään, vaikka me sitä alkuvaiheessa vastustettiin, mut mä itse henkilökohtaisesti sitä mieltä, että ok, me voidaan ne tehdä, mutta sen sijaan pitäisi nykyistä enemmän itse niin kun kunnon tuloksia myös raportoida.”*

Voidaan olettaa, että tämä määrälliseen informaation keskittyminen on välivaihe siirryttäessä mitaamaan muita tuloksellisuuden osa-alueita. Päällikkö esittää: *”Et meidän talossa on nyt, voisko nyt*

sanoa sen kahden vuoden aikana tehty hirveesti työtä siihen, että löydetään niitä konkreettisia niinku tuotoksia, et mitä saadaan aikaan ja tavallaan niitä raportoidaan. Aina sen semmosen konkreettisen tuloksen löytäminen ei ole hirveen helppoa, et jos tehdään esimerkiksi tämmöstä informaatio-ohjausta, onko se tulos se, että asiakas saa sen tiedon vai mikä se tulos on ja niin edelleen. Et meillä on osa sellaista työtä niinku tämmösessä opetushallinnossa, et ne ei oo niin kun selkeesti raportteja tai koulutuksia tai tän tyyppisiä, mitä on ehkä suurin osa on aika konkreettisia, mutta kaikkeen ei ehkä sitä löydy, mutta joka tapauksessa se painopiste on siirtynyt.”

Määrällisen informaation helpompi saatavuus vaikuttaa budjettiperusteluiden sisältöön, jolloin lisäresurssien tarvetta perustellaan useimmin tuotostmäärillä kuin vaikuttavuudella. Tukitoimintojen haastateltava: *”Sanotaan näin, et ehkä lisätuotoksia ja resurssien tarve tulee enemmänkin sen mukaan, että meidän tulossopimuksessa on määritelty semmosia tehtäviä, jotka vaativat lisäresursseja. Lähtökohta on se, että me tehdään enemmän, niin tuotoksia tulee enemmän ja täytyy saada enemmän resursseja. Me ei olla koskaan vaikutuksilla perusteltu.”* Ylijohtaja kuvaa perusteluita seuraavasti: *”Enemmähän me käydään keskustelua siitä sitten, onko ne kohdennettu oikein, enemmänkin me joudutaan perustelemaan, onko esimerkiksi kehittämismäärärahat menneet sinne kohteeseen, minne on pitänyt tai sovittu, tän tyyppisiä.”* Seuraavassa johtaja kokee, että tuloksellisuusinformaatiota ei ylipäättään käytetä perusteluissa. *”Käytännössä on joka vuosi ollut se, että tehtävien määrä on lisääntynyt henkilöstömäärän vähenemisestä huolimatta. Ei ole ainakaan sillä tavalla perusteluna käyttänyt.”* Tuloksellisuusinformaation laajempi hyödyntäminen selventäisi päätöksenteon perusteita neuvotteluiden eri osapuolille.

Valtion byrokraattinen toimintatapa luo kehittämiselle haasteita, koska se on usein hitaampaa kuin yksityisellä sektorilla. Tukitoimintojen haastateltava: *”Tää meidän tulossopimus on sidottu aina hallituskauteen ja nyt, kun meidän pääjohtaja ei vaihtunut hallituskauden alussa vaan keskellä, niin hänhän esitti, että voiko pääjohtaja koskaan vaikuttaa tähän rakenteeseen, mikä nyt on lyöty lukoon neljäksi vuodeksi, koska hän ei pystyis sitten tekemään mitään uudistuksia.”*

Tulossopimusneuvotteluiden lopuksi allekirjoitetaan tulossopimus. Sopimuksen sisältöä tukitoimintojen haastateltavalta kuvaa seuraavasti: *”Tulosasiakirjaan elikkä tulossopimukseen, että siinä on ensiksi lueteltu tehtäviä 25 sivua sit alkaa tuotokset ja laadunhallinta taulukot, jossa vasta tulee se konkretia, mitä siellä on. Sit tuntuu, että se sivutaan vähän silleen, et onks kaikki edes kattonu, koska se teksti on niin tärkeä. Siinä tekstissä keskitytään vaan siihen toimenpiteeseen, että Opetushalli-*

tus on mukana, osallistuu, ne on niin kun tällä tasolla.” Tämä argumentti todentaa sitä, että tuloksellisuustieto ja resurssien käsittely on todellisuudessa vielä aika erillistä.

Tulossopimusneuvotteluiden parantamiseksi esitettiin muutamia parantamisehdotuksia. Tässä esitetään pari esimerkkiä näistä parantamisnäkökulmista. Johtaja esittää: *”Neuvotteluissa pitäisi enemmän tämmöstä strategista näkemystä, tämmöstä isoa kuvaa pitäisi enemmän käydä lävitse ja ei tul-tais heti joidenkin esityspapereiden kanssa, vaan käytäis ensin semmonen strategiakeskustelu ensin ihan aidosti. Sitten sitä neuvottelua voitais todella asettaa jokin pienempi ryhmä valmistelevaan yhdessä, jotta olisi enemmän yhteistyötä.”* Toinen johtaja argumentoi: *”Puhuttais enemmän näistä tavoitteista, että se riittää, että tekee nämä ja nämä tavoitteet. Tavoiteorjentoitunuudella meillä olisi enemmän toimintavaltaa kohdentaa se toiminta ja määrittää se toiminta, mitä hankkeita ja niin edelleen. Nyt se on tavallaan niin, että ne ohjaa meidän prosessia enemmän kuin tavoitteita.”* Kolmas johtaja ehdottaa: *”Keskustellaan koulutuspoliittisista tavoitteista, käydään hallitusohjelma läpi, mitä on tehty, mitkä tavoitteet nostetaan tärkeimmiksi sieltä Opetushallituksen kannalta. Sitten opetushallitus niistä keskeisistä tavoitteista tekee ehdotuksen tulossopimukseksi ja sitten sen jälkeen johtajat täällä, kun on päästy niistä keskeisistä tavoitteista, johtajat täällä käy yksiköissään, miten ne hoidetaan ja tekee esityksen siitä, se on se tulossopimus.”* Johtaja jatkaa: *”Sitten toimenpiteet jättäisin auki, niin että me katottais ite täältä, pidetäänkö me jokin seminaari, annetaanko me valti-onavustuksia siihen touhuun ja miten me seurataan niitä.”*

Virastossa on myös tehtäviä, jotka eivät tule virastoon tuloso- ja johtamisprosessin kautta. Päällikkö esittää: *”Me tehdään tavallaan itse tavoitteita ja osa tavoitteista tulee ulkopuolelta EU-komissiosta eli talosta ei meille tule. Eli tavallaan se oletamus, että me hoidetaan, mutta ei ole koskaan konkreettisesti muotoutunut, me hoidetaan tietty kansainvälinen tiedontuotanto eli se on meidän tehtävä. Ne vuositavoitteet tulevat sitten talon ulkopuolelta.”* Päällikkö jatkaa: *”Euridicen työohjelmasta keskustellaan, mutta kyllä se enemmän on niin, että se tavallaan tyydytetään komission tietotarpeita, johon komissio perustaa sitten päätöksentekoaan ja seurantaansa ja tulevia tavoitteita jäsenmaille ja tavallaan sitoo jäsenmaita niin se tulee tavallaan takaisin niin, siihen mun mielestä vähemmän. Että ehkä siellä ammatillisen koulutuksen verkostossa, me päästään enemmän, kyllähän sielläkin ne joutuu, koska me saadaan rahoitusta sieltä verkostosta myöskin niin tota, se mikä määrää suurinta osaa ohjelmaa on se, mitä tietotarpeita on EU-komissiolla. Näissä hankkeissa painotuvat vahvasti operationaalisen päätöksenteon ja johtamisen ominaisuudet.*

Operationaalisen päätöksenteko- ja johtamistyyppin piirteiden mukaisesti sisäistä budjettia suunniteltaessa resurssit allokoidaan eri kohteisiin toimenpiteiden toteuttamista varten. Johtaja kuvaa suunnittelua: *”Me jaetaan ne rahat niiden toimenpiteiden tekemiseen, mitä on tossa tulossopimuksessa.”* Päällikkö argumentoi: *”Kyllä se on sitä keskustelua, miten me parhaiten tullaan toimeen sillä, että siellä on semmoset, mitkä on tuson myötä pakko tehdä, ne on ne, mitkä on aina prioriteeteissa ensin eli niihin ainakin varmistetaan se rahoitus ja sit sen jälkeen tällaiseen yleisempään kehittämiseen eli esimerkiksi oppiaineiden kehittämiseen niin katsotaan sitten paljonko sitä jää.”*

Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä valmiiksi osoitetuille tehtäville ja toimenpiteille jaetaan määrärahat esimerkiksi prosentiosuuksien avulla. Johtaja kuvaa tätä: *”Summien jaot olivat, tästä 10 % ja tästä tämä niin ne rahat silloin jaettiin. Yleensä ne koskevat tehtäviä, joskus myös tehdään niin, että rahoja ei jaeta meille vaan me tehdään sinne tehtäviä ja laskut menee sinne. Se on vähän tapauksesta toiseen, että miten tehdään. Esimerkiksi nyt juuri alkanut opetussuunnitelmatyö niin siinä keskustelut on kesken, miten jaetaan. Osa rahoista pienin osa tulee meille joihinkin tehtäviin, että voidaan pitää näitä verkostojen kokouksia ja semmosia. Sitten taas näitä aineryhmiä, mitä talo on asettanut.”*

Osa johtajista on sitä mieltä, että heidän pitäisi saada enemmän valtaa päättää toimintayksikkönsä henkilöstöresurssien suunnittelusta. Tällä hetkellä virastossa henkilöstöresurssien suunnittelu tehdään keskitetysti. Tätä he perustelivat siten, että henkilöstöresurssien keskittäminen ohjaa käyttäytymiseen, joka ei toiminnan kanalta ole optimaalista. Johtaja kuvaa tätä seuraavasti: *”Mun mielestä tää budjetointi pitäisi tehdä niin päin, että mulla olisi oma budjetti, joka sisältäisi myös henkilöstökustannukset, munhan tehtävä, jos mä haluaisin, hankkia tänne niin paljon ihmisiä kuin mahdollista, koska mun ei tarvitse välittää henkilöstökustannuksista. Tässä järjestelmässä jaetaan vaan ne rahat, joita käytetään näitten tulo tavoitteiden toteuttamiseen, mutta täällä ei jaeta sitä henkilöstökustannusta, se on jossain ylhäällä kaukana.”* Toinen johtaja esittää: *”Tavallaan, kun meillä ei sisäisesti anneta könttämäärärahaa yksikön käyttöön ja sanota, että tehkää niin kuin haluatte. Kun on tietyllä tavalla keskitetysti palkkarahat ja se toimintayksikön liikkumavara ei todellisuudessa ole kauhean suuri.”* Kolmas johtaja painottaa mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia: *”Johtajana en näe nykyistä budjetointijärjestelmää helposti minkäänlaisena työkaluna, kun mulla ei ole palkkoja eikä muita kuluja. Oikeastaan mulla on näitä tuotoksiin ulosmeneviä rahoja täällä. Ei jos joku jää virkavapaalle en edes yritä pärjätä ilman vaan haluan toisen henkilön, koska se ei vaikuta mun talousarvioon. Tämmösiä asioita, se ei ole toimiva työkalu johtajalle tänä päivänä, nykyinen budjetointisysteemi minusta, jos minulla ei ole kaikki varat siinä käytössä. Ja se kiinnostus siihen, että tekis*

jotain muuta kuin palkkais sijaista tai, jos joku jää eläkkeelle, tai vaihtaa työpaikkaa niin tietenkin haluaa toisen tilalle.” Neljäs johtaja näkee asian eri näkökulmasta: ”Sen tiedän, että pitäisi enemmän vastuuttaa toimintayksiköitä ja antaa niille omaa pelivaraa, mutta kun nyt ollaan kokoajan yhä niukkeneviin resursseihin menossa niin, voi olla tässä tilanteessa tämmöstä keskitettyä tarvitaan.” Päällikkö toivoi kehittämiseen enemmän liikkumavaraa: ”Tää vaatis varmaan sitten, että tota meillä pitäisi olla semmonen kaksi budjettinen siis tämmönen, joka on sitä perusleipää ja sitten siel on olemassa joku tämmönen tietty osa liikkumavara.”

Tämän päätöksenteko- ja johtamistyyppin piirteisiin kuuluu, että tehtäviä, toimenpiteitä ja resursseja ainakin jollakin tasolla mekaanisesti ja välineellisesti suhteutetaan keskenään. Tässä johtajan kriittinen haastatteluote: *”Ne tulee annettuna, se on vain tehtävä se määrä, se on vain pistettä riittämään ne rahat, mitkä siellä on siihen.”*

Seuraavaksi siirrytään kuvaamaan toteumatiedon analysointia ja tulkintaa. Monet johtajat ja päälliköt kokivat toteumatiedon raportoinnin olevan mekaanista. Ylijohtaja: *”Kyllä se enemmän mekaaninen on tämä puolivuosisiraportointi ja vuosiraportointi. Toinen johtaja lisää: ”Meidän yksikön kohdalta se on täysin mekaanista. Nää suunnitteluhommat tehdään niin kuin ennenkin. Tehtävät ja rahat jaetaan ja sitten tulosprisma on jossakin. Palataan aina välillä siihen, kun hallinnosta tulee käsky, että nyt raportoidaan ja sitten palataan siihen ja mietitään miten tähän tänä vuonna saadaan ne numerot murskattua tänne. Ne on numeerisia ei laadullisia. Seuraavassa johtaja kokee seuranta-tietojen raportoinnin selvitysten kirjoittamiseksi: ”Se on enemmän se, että kaikki tulee tehdyksi. Mehän joudutaan hirveet selvitykset kirjoittamaan siitä, että jos jokin asia ei toteudu. Se ei ole meidän harkinnassa jättää sitä tekemättä töitä. Me kirjoitetaan hirveesti sepustuksia siitä, miksi jokin asia ei toteutunut. Ne asiat, jotka toteutu, niin ei kommentoida sen enempää. Ei me saada palautetta ministeriöstä, menikö hyvin vai ei.”*

Operationaalisen päätöksenteon ja johtamistyyppin piirteisiin kuuluu, että analysointia on pyritty rationalisoimaan. Tätä kuvaa päällikön esimerkki: *”Meillä kaikki raportit tehdään samalla saplunnalla. Teoriaosuudessa Gilmourin (2008, 41) mukaan jotkut johtajat ovat taitavampia käyttämään mittareita ja laatimaan analyyseja, jonka vaarana voi olla, että todellinen tuottamattomuus, tehottoisuus tai vaikutukset jäävät näiden selitysten varjoon. Saman raportointiviitekehyksen käyttö vähentää tätä mahdollisuutta. Päällikkö jatkaa: ”Ne tulee niinkun toimintayksiköittäin, se siinä yhdessä, siinä johtoryhmässä sovitaan, miten asioita tehdään ja paljonko ne tarvii. Ei meillä ole semmosta,*

että kukaan lobbais mitään tai ei ei. Ja, kun se raportointikin tehdään samalla sapluunalla niin, siinä ei ole semmosta mahdollisuutta.

Valtionkonttori on ohjeistanut syiden selvittämisestä toimintakertomusohjeistuksessaan. (VK 2010, 14.) Tähän perustuu päällikön seuraava argumentti: *”Kyllähän siellä sitten siellä tuolla tulosten raportoinnissa, että jos ne ei oo tulokset toteutunu niin siellä täytyy mainita poikkeaman syy.”* Toisaalta päällikkö kokee, että usein syyt eivät johdu viraston omasta toiminnasta: *”Harvoin ne on niin kun rahasta johtuvia eli ne on enemmän tälläisiä, että esimerkiksi meidän on pitänyt tiettyä vuonna, vaikka päivittää jotkut perusteet tai jotkut, mutta syy onkin se, että ministeriössä lainsäädäntö on lykkääntynyt, että sitä ei olekaan annettu sinä ja sinä vuonna, niinku perusopetuksen tuntijako, sitä se edellinen hallitus ei hyväksynykään ollenkaan ja sit ei voitukaan aloittaa perusteiden tekoa tai näin. Yleensä ne on meistä riippumattomia syitä, jos jokin asia jää kokonaan tekemättä. Sitä ei ole voitukaan tehdä.”* Johtaja näkee asian samankaltaisesti: *”Jos tulosten poikkeama, se johtuu jostain koulutuksen järjestäjä kentästä tai jostain toiminnallisesta syystä. Ei se liity määrärahaan, ei perustella määrärahalla.*

Analysoitua tietoa ei lisäksi käytetä hyödyksi ainakaan kaikissa yksiköissä seuraavan vuoden tietoja suunniteltaessa. Päällikkö kokee: *”Ei se äärimmäisen analyttistä ole, että silleen, että analysoitaisiin sitä informaatiota ja mietittäisiin sitten, että miten sitä sitten oikeestaan pitäisi tehdä.”* Toisaalta tuli ilmi, että johtajat ja päälliköt seuraavat hyvin tarkkaan, että kaikki tehtävät ja toimenpiteet tulevat tehtyä ajallaan. Tätä tukee seuraava tukitoimintojen haastateltavan kommentti: *”Analysoidaan pysyttiinkö määräajassa.”* Seuraava ongelma liittyy siihen, että vaikeasti mitattavalle ilmiölle ei löydetä sopivaa mittaria. Tästä aiheutuu, että ei ole riittävästi analysoitavaa tietoa. Päällikkö esittää: *”Ne ovat niin epämääräisiä ne vaikutukset, pyritään vaikuttamaan kansainväliseen informatio-ohjaukseen, miten sä mittaat sitä. Kyllä ne vaikutustavoitteet on meillä vaikeasti määriteltävissä ja sitä kautta vaikeasti mitattavissa ja sitä kautta vaikeasti analysoitavissa. Mä luulen, että se enemmän tällaista luontaista, että todetaan geneerisesti, että viime vuonna ei pystytty aikataulussa tai mikään lehti ei kirjoittanut meidän tuotteista tai käydään tällaista itse reflektointia enemmän läpi.*

Viraston käytössä olevat niukat henkilöstöresurssit voivat pakottaa keskittymään vain operationaaliin tekemiseen ja johtamiseen, jolloin voimavaroja ei enää riitä kehittämiseen, oppimiseen ja toiminnan parantamiseen. Tätä ongelmaa kuvaa johtajan argumentti: *”Siinä on tavallaan tietynlainen pakkotahti tässä hommassa, että siinä ei johtamisen vapausasteita ole muuta kuin se, että päälliköt*

pitää hyvin piukasti kiinni, että ne käy viikottain palaverissaan läpi sitä, että missä mennään. Missä jonkin raportin, selvityksen tai homman vaihe on. Ne pitävät siitä huolen, että ne toteutuu. Just annettiin raportti siitä, että minkä verran tehtäviä siirtyy ens vuodelle ja minkä takia.” Tällä hetkellä niukat henkilöstöresurssit johtuvat virastolle asetetuista tuottavuustavoitteiden mukaisista alhaisista henkilötyövuosimääristä.

Tässä päätöksenteko- ja johtamistyyppissä kannustinvaikutukset jäävät hyvin vähäisiksi. Johtajan haastatteluote kuvaa operationaalisen päätöksenteko- ja johtamistyyppin tuloseskusteluiden luonnetta: *”Aika pikkutarkkaan mennään eli sitten kun tulossopimus on allekirjoitettu niin siinä vaiheessa päälliköt aloittaa tai oikeastaan jo ennen ne rupee kehityskeskusteluissa jakamaan niitä tavoitteita osoittamaan niitä, kiinnittämään ihmisiin.”* Tästä seuraa, että tuloksellisuuden avulla kannustaminen jää hyvin vähäiseksi. Ensiksi johtaja kommentoi: *”Ne ajallisesti linkitetään ne tehtävät vuoden varrelle.”* Tämän jälkeen: *”Osoitetaan rahat ja henkilöt, niin ne myöskin ajastetaan siinä samassa.”* Tämän kannustavuuden voidaan olettaa muuttuvan tulostittauksen ja ohjauksen kehityksessä. Kannustamiseen käytettävissä olevien määrärahojen suuruus myös vaikuttaa kannustavuuteen, josta puhuttiin inkrementaalisen päätöksenteko- ja johtamistyyppin kohdalla.

4.2 Tutkimuksen keskeiset tulokset

4.2.1 Prosessinäkökulmasta esitetyt tulokset

Taulukossa (taulukko 1) on esitetty toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS-suunnitelman), kehysbudjetoinnin, talousarvioehdotuksen, tulossopimuksen ja sisäisen budjetin suunnitteluprosessin linkittymistä suunnitteluprosessin eri vaiheissa. Tämän prosessin ymmärtäminen on olennaista sen havaitsemiseksi, kuinka monta erilaista mahdollisuutta on hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota suunnitteluprosessin eri vaiheissa valtionhallinnon kontekstissa.

Talousarvioehdotus-, tulossopimus- ja sisäisen budjetin laadintaprosessien linkittyminen <i>-Suunnitellaan vuoden 2014 toimintaa ja taloutta-</i>			Toiminta- ja talousprosessien seuranta <i>-Seurataan vuoden 2014 toimintaa ja taloutta-</i>		
kk	vuosi	toiminto	kk	vuosi	toiminto
syyskuu	2012	VM antaa TTS-laadinta-ohjeet vuosille 2014–2017.		2014	Määrärahojen ja tuloksellisuustiedon seurantaa Seurataan käyttöä ennakoiden eikä vain ylityksiä.
	2012	Ministeriö ohjeistaa ja asettaa määräajat alaisilleen virastoille TTS:n ja määräraha-kehyskehdotuksen laatimiseksi.		2014	Kevään kehittämisspäivät samalla seurataan yksikön tehtävien tilannetta: päällikkö-virkamiehet.
lokakuun loppuun	2012	OPH toimittaa oman ehdotuksensa vuosien 2014–2017 toiminta- ja taloussuunnitelmaksi OKM:lle.		2014	Vertailu myönnetty määrärahat-käyttö= Jäljellä.
joulukuun loppuun	2012	OKM tekee oman ehdotuksensa VM:lle.		2014	Tuloksellisuustietojen analysointi: Poikkeamatiedot.
tammimaaliskuu	2013	Valtion talouden kehysneuvottelut		2014	Tuloksellisuus-informaation ja määrärahojen linkittäminen analysointia ja suunnittelua varten
	2013	Ensin VM antaa oman kantansa OKM:n pääluokkaan 29., joka sisältää OPH:n toimintamenomomentin.		2014	Toimintayksiköiden Johtoryhmä.
	2013	VM ja OKM:n välinen neuvottelu		2014	Johtoryhmäkäsittely
maaliskuu	2013	Hallituksen kehysriihi, jossa kokonaistaloustasolla käydään läpi OKM:n pääluokan menopaineet vuosina 2014–2017		2014	Puolivuosiraportti OKM:lle.
	2013	Valtioneuvoston kehyspäätös. Momentikohtaisesti OPH:n momentin määräraha-kehys, johon on jaettu kyseisten vuosien määrärahojen enimmäismäärät. Voidaan todeta, että siinä ensimmäinen vuosi on aina tärkein.	elokuu	2014	Määrärahojen ja tuloksellisuustiedon seurantaa
	2013	Kehyspäätöksen pohjalta OPH laatii tae-ehdotuksen. Se sisältää momentikohtaisen päätöksen ja selvityksen. Päätöksellä kerrotaan, mihin määrärahaa saa käyttää. Selvityksessä taas annetaan informaatiota momentin käyttämiseen liittyvistä tavoitteista esimerkiksi taulukkoina.		2014	Syksyn kehittämisspäivät, samalla seurataan yksikön tehtävien tilannetta Päällikkö-virkamiehet.
huhtikuun puoliväli	2013	Talousarvion hyväksyminen johtoryhmässä, jonka jälkeen toimitetaan OKM:lle.		2014	Vertailu: myönnetty määrärahat-käyttö= jäljellä.
toukokuun lopussa – kesäkuun alussa	2013	OKM toimittaa omaan pääluokkaansa koskevan ehdotuksensa VM:lle, joka sisältää OPH:n 2014 tae-ehdotuksen.		2014	Tuloksellisuustietojen analysointi: Poikkeamatiedot
	2013	Tulosprisman mukainen tavoitteiden jaottelu ja asettaminen sekä toimenpiteiden ja arviointikriteerien suunnittelu.		2014	Tuloksellisuus-informaation ja määrärahojen linkittäminen analysointia ja suunnittelua varten
	2013	Tuloksellisuustavoite-ehdotukset ja tulossopimuksen määrärahalite erillismäärärahoista.		2014	Toimintayksiköiden Johtoryhmä.
	2013	OKM ja OPH tulossopimusneuvottelut	tammimaaliskuu	2015	Tuloskeskustelut.

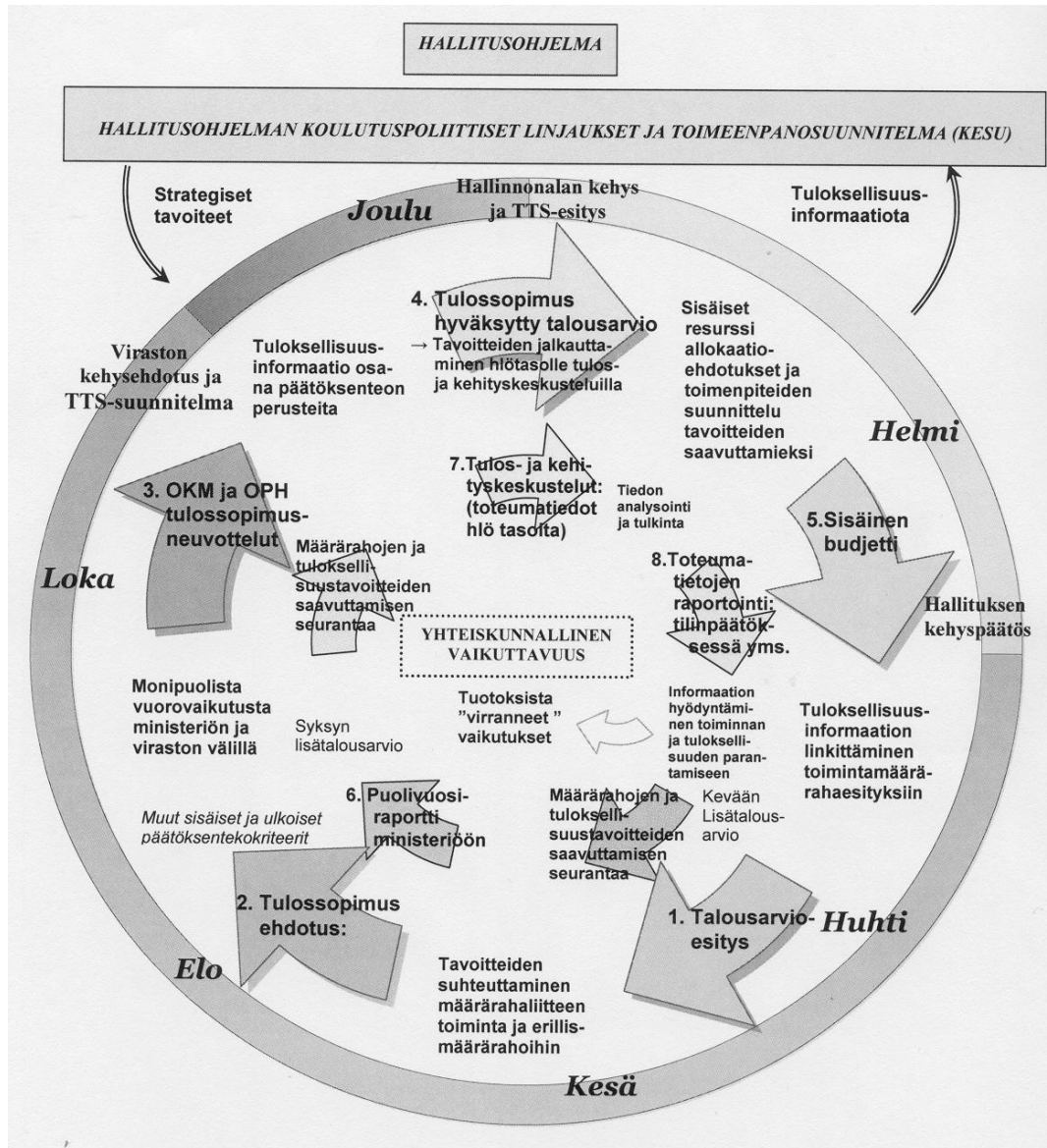
			kuu		
tammikuu	2014	Tuloskeskustelut ja tavoitteiden jalkauttaminen organisaation eri tasoille.	maaliskuu	2015	Tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen ja tilinpäätöslaskelmat liitteineen
joulukuu	2013	Tulossopimuksen hyväksyminen		2015	Raportointi Netraan.
tammimaalis	2014	Sisäinen budjetti (SIBU)		2015	Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus

Taulukko 1. Toiminnan ja talouden suunnittelu ja seurantaprosessin eteneminen caseviraston näkökulmasta.

Valtionhallinnossa virastojen suunnittelussa on yhteisiä piirteitä, koska valtiovarainministeriö ohjeistaa ja aikatauluttaa toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviovalmistelua. Virastoilla on omia hallinnonaloja koskevia aikatauluja ministeriölle lähetettävien asiakirjojen osalta, joiden kokonaisuudessaan täytyy valmistua valtiovarainministeriön määräämässä aikataulussa. (Etelälahti, 98, 2002). Virastokohtaisesti suunnitellaan esimerkiksi virastojen tulos- ja kehityskeskustelu- ja sisäisen budjetin suunnitteluajataulut ja -järjestelmät.

Taulukosta (taulukko 1) voidaan havaita, että valtionhallinnossa toiminnan ja talouden suunnittelu on monivaiheinen prosessi, joka vie aikaa viraston johtajilta ja päälliköiltä. Tämä voi aiheuttaa sitä, että tuloksellisuustiedon, budjettierojen analyyseille ja tulkinnalle ei enää riitä aikaa, koska substanssiasioden hoitamisen täytyy olla etusijalla. Haastatteluiden aikana havainnoitiin, että toiminnan- ja talouden suunnitteluprosessi oli systemaattisempaa kuin toiminnan analysoiminen ja tulkinta. Analysointia ja tulkintaa käsitellessä puhetapa muuttui rauhallisemmaksi ja vastauksia jouduttiin miettimään pidempään.

Seuraavassa kuviossa (kuvio 9) kuvataan viraston toiminnan ja talouden suunnittelu-, seuranta ja johtamisprosesseja painottaen hyödyntämisessä vain tuloksellisuusinformaatiota. Kuvio vastaa teoreettisesti siihen, miten tuloksellisuusinformaatiota voidaan hyödyntää toiminnan ja talouden suunnittelu- ja seurantaprosessien eri vaiheissa. Tutkimuksen aineistosta nousi esiin neljä päätyyppiä, jotka vaikuttavat hyödyntämiseen. Tämä osoittaa, että pelkästään tuloksellisuusinformaatioon perustuva päätöksenteko- ja johtaminen on liian kapea-alaista, vaikka virastot ovat virallisesti tulosohtajia ja -tulosjohdettuja. Seuraavassa luvussa (4.2.2) esitellään tarkemmin näitä päätöksenteko- ja johtamistyypppejä.



Kuvio 9. Caseviraston toiminnan ja talouden vuosittainen suunnittelu- ja seurantaprosessi ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen mahdollisuudet prosessin eri vaiheissa.

4.2.2 Tyypittelyn näkökulmasta esitetyt tulokset

Aineiston tyypittelyn perusteella nousi esiin neljä erilaista päätöksenteko- ja johtamistyyppiä. Näitä olivat a) strateginen tuloksellisuusinformaatiota hyödyntävä, b) asiantuntijuuteen perustuva, c) inkrementaalinen ja d) operationaalinen päätöksenteko- ja johtamistyyppi. Johtajat ja päälliköt eivät puhtaasti sovelle vain tuloksellisuusinformaatiota vaan hyödyntämisessä painottuvat näiden tyyppien ominaisuudet sen mukaisesti, mitkä ovat käytettävissä oleva informaatio, tarpeet ja ministeriön käyttämä tulosjohtamisote. Taulukossa (taulukko 2) kuvataan näitä päätöksenteon ja johtamisen piirteitä.

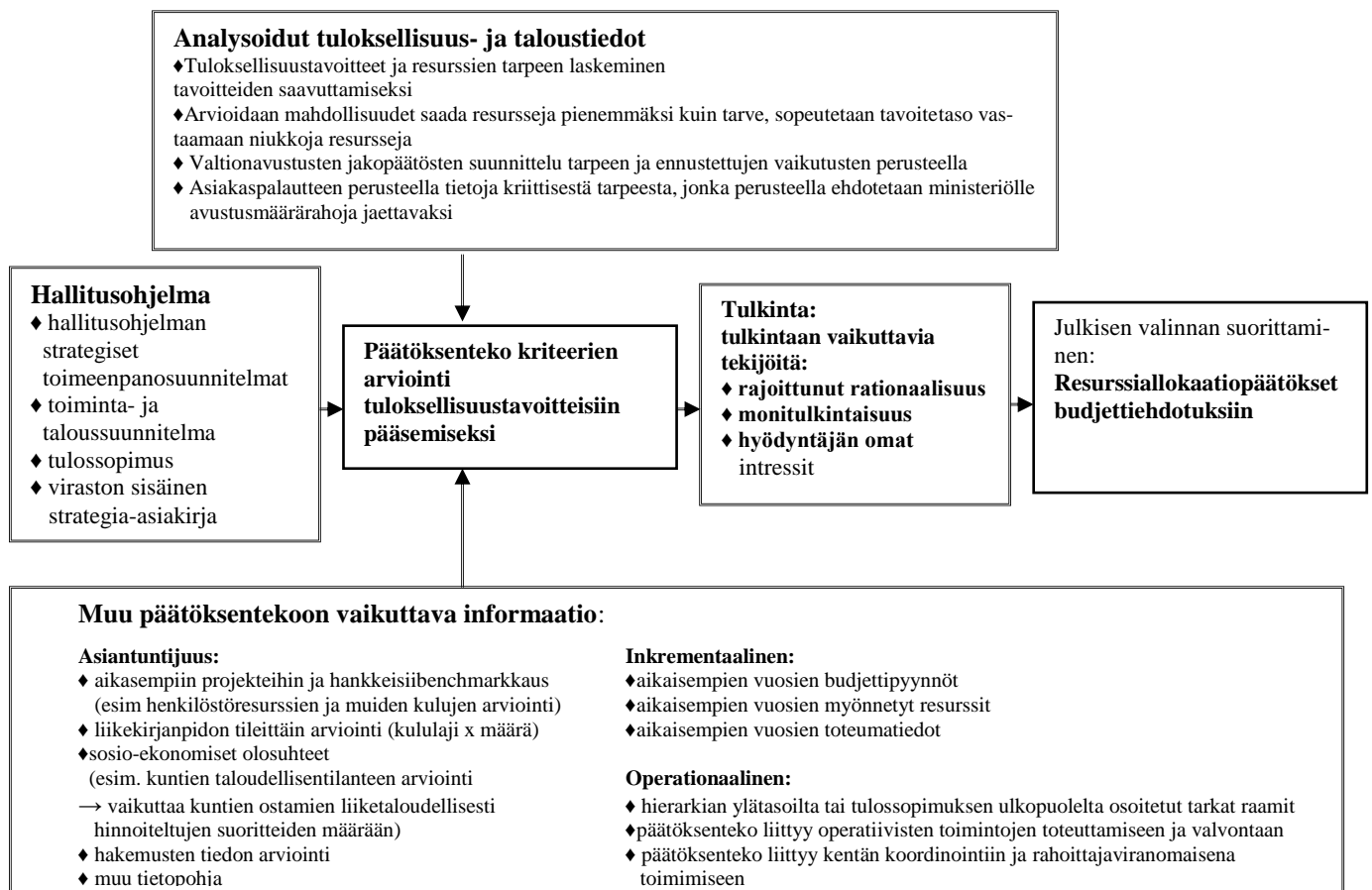
	Strateginen tuloksellisuusinformaatiota hyödyntävä päätöksenteko ja johtaminen	Asiantuntijuuteen perustuva päätöksenteko ja johtaminen	Inkrementaalinen päätöksenteko ja johtaminen	Operationaalinen päätöksenteko ja johtaminen
Johtamisen viitekehys	NPM-doktriini, josta edetty kohti hallintaa (governance) ja verkostoitumista	Neo-Weberian state –ajattelun sovellus (NWS)	Staatinen johtaminen	Tavoite ja keino –ajattelu, joka perustuu hierarkkiseen valtaan
Johtaja tai päällikkö	Tuloshakuinen, tavoitteellinen, verkostoitunut ja rationaalinen subjekti	Asiantunteva, ajatteleva ja tahtova subjekti	Kehyksissä pysyvä ja luotettava subjekti	Operatiivinen toimeenpanija, tiukasti sääntelyjärjestelmän puitteissa toimiva subjekti
Toiminnan ja talouden suunnittelu	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Tulobudjetointi ◇ Tulokellisuustavoiteista lähtevä resurssien suhteuttaminen ◇ Niukoista resursseista lähtevä tavoitetasojen sopeuttaminen 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Sovellettu nollapohjabudjetointi, jonka ohessa vaikuttaa inkrementaalinen budjetointi ◇ Tulokellisuustavoitteet ja resurssit budjetoidaan erikseen 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Inkrementaalinen budjetointi, jossa budjetitiedotuksia suunniteltaessa lähtökohtana on edellisten vuosien budjetoitujen resurssien määrä ◇ Suunnittelu ei lähde kentän tarpeesta 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Suorite- tai toimintobudjetointi ◇ Osoitetun määrärahan jakaminen yksiköiden kesken prosentiosuuksiin
Päätöksenteon ja johtamisen ulottuvuudet	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Strategisten ja poliittisten tulokellisuustavoitteiden mukaisesti ja kentän palautetta hyödyntäen tekee budjettipäätöksiä ja johtaa toimintaa. ◇ Rationaaliseen asijahtamiseen keskittyvä ◇ Johdetaan asiakkaan tarpeista käsin ◇ Vahva informaatio pohja perusteena päätöksenteolle ◇ Konkretisoi tekemistä syntyvät tulokset ◇ Päätöksenteon perusteet läpinäkyvämpiä 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Ammattimainen ja läpinäkyvä päätöksenteko- ja johtaminen ◇ Tulokellisuusinformaatio ei tarpeeksi kattavaa päätöksenteon ja johtamisen tarpeisiin. ◇ Asijahtamiseen lisäksi keskittyy henkilöstöjohtamiseen ◇ Arkijohtamisessa sovelletaan asiantuntijuutta ◇ Eri alojen asiantuntijoiden tulkinnat rikastuttavat vuorovaikutusta, jolloin ylin johto sopii viimekädessä yhteisestä tulkinnasta 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Realistista ja nopeaa päätöksentekoa ◇ Konfliktien välttäminen vuorovaikutuksessa ◇ Pysyy kehyksissä ◇ Vakaata ja ennustettavaa päätöksentekoa ja johtamista 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Päätöksenteossa ja johtamisessa keskitytään tavoitteeksi asetettuihin tuotomäärien seuraamiseen, tehtäviin tai toimenpiteisiin. ◇ Tavoitteet tulevat hierarkian ylätasoilta ◇ Kiireinen ja rutinoitunut operationaalinen toimintojen toteuttaja
Soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvat ongelmalliset sivuvaikutukset	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Tuloinformaation pitää konkretisoida henkilötasolle saakka, jotta sillä on sovel-lusarvoa ◇ Toiminnan ja talouden vaikutus ja yhteys ei ole niin selkeä kun kuvitellaan sen olevan. ◇ Voidaan luopua turhista toiminnoista tai muuttaa toimintatapoja ◇ Voi olla liian kapea-alainen ja kaavamainen, jos ei oteta huomioon muita tekijöitä kuin tulokellisuusinformaatio ◇ Unohdetaan määrärahojen seuranta kiinnitettäessä liikaa huomiota tulokellisuus ”trendiin” ◇ Misrepresentaation riski käsitteiden tulkinnassa 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Informaation soveltamisen vaikeus tiettyyn viite-kehykseen seurantaprosessin aikana ◇ Suboptimointimoinnin mahdollisuus, jos liikaa painotetaan oman alan tai koulumuodon näkökulmaa ◇ Misrepresentaation riski: kehitetään ja tehdään asioita, mutta ei tiedetä, mitä tuotoksia syntyy ja minkälaisista laatu 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Edellisten vuosien allokointipäätökset siirtyvät uusiin allokointipäätöksiin ◇ Ohjaa toimimaan niin kuin on ennenkin toimittu ◇ Johtaa sattumanvaraisiin leikkauksiin ◇ Kokoajan tasaisesti kasvavat budjetit ◇ Tiedon huono laatu ja päätöksenteon huono laatu aiheuttavat kustannuksia 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Ohjausote voi johtaa kapea-alainen näkemykseen, jolloin huomiota kiinnitetään vain valmiiksi määriteltyjen tuotosten tekemiseen ◇ Ohjausote aiheuttaa tylsistymistä ◇ Kapea-alainen mittaamisen johtaa myös kapea-alaiseen tiedon soveltamiseen (yhteiskunnallinen vaikuttavuus hämärtyy) ◇ Niukat henkilöresurssit ja tuottavuustavoitteet voivat johtaa nopeisiin perusteettomiin päätöksiin ◇ Vallanpuute htv resurssija suunnittelussa voi johtaa tuhlaukseen tai suboptimointiin yksiköiden kesken. ◇ Analysointi ”samalla sapluunalla” vähentää pelaamista, mutta ei tue luovaa ajattelua
Oppiminen	◇ Pyrkimys kaksikehäiseen oppimiseen.	◇ Mahdollisuudet kaksikehäiseen oppimiseen, mutta ei systemaattista	◇ Yksikehäinen oppiminen	◇ Yksikehäinen tai mahdollisuudet kaksikehäiseen oppimiseen, jos myönnetään tulosvastuuta suunnitella itse keinot tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kannustimien käyttö	◇ Tuloksellisuusrahoitus ja/tai henkilö- tai tiimikohtainen tulospalkka	◇ Työssä kehittyminen, vaatimien työtehtävien saaminen tai työuralla eteneminen, koska rahalliset kannustin järjestelmät rajallisia	◇ Rajallisista resursseista johtuen ei kannata kannustusjärjestelmiä tai käytössä olevat kannustusjärjestelmillä ei vaikuta motivaatioon	◇ Stabiili järjestelmä, jossa toimenpiteet jaksotetaan suunnittelukaudelle ja osoitetaan henkilöille
----------------------------	---	---	--	--

Taulukko 2. Tyypittelyn perusteella muodostuneet päätöksenteko- ja johtamistyyppit.

Kaikkien päätöksenteko- ja johtamistyyppien lähtöoletuksena ovat hallitusohjelman tavoitteet ja talousarviolainsäädännön ja -asetuksen velvoitteet. Tutkimustulokset osoittavat, että todellisuudessa päätöksenteossa ja johtamisessa painoutuivat myös muut informaatiolähteet kuin pelkästään tuloksellisuusinformaatio.

Seuraavaan kuvioon (kuvio 10) on synteesiin perustuen yhdistetty näiden neljän eri tyyppin ominaispiirteet. Kuviossa esitetty päätöksentekoketju on yleisellä tasolla oleva hahmotus siitä, miten budjettointipäätökset voivat teoreettisesti edetä. Todellisuudessa päätöksenteko ei tapahdu systemaattisesti ja näin selkeissä vaiheissa, koska subjektiivinen päätöksentekijä tulkitsee käytettävissä olevaa informaatiota koko prosessin ajan. Kuvio auttaa kuitenkin hahmottamaan resurssiallokaatiopäätöksiä.



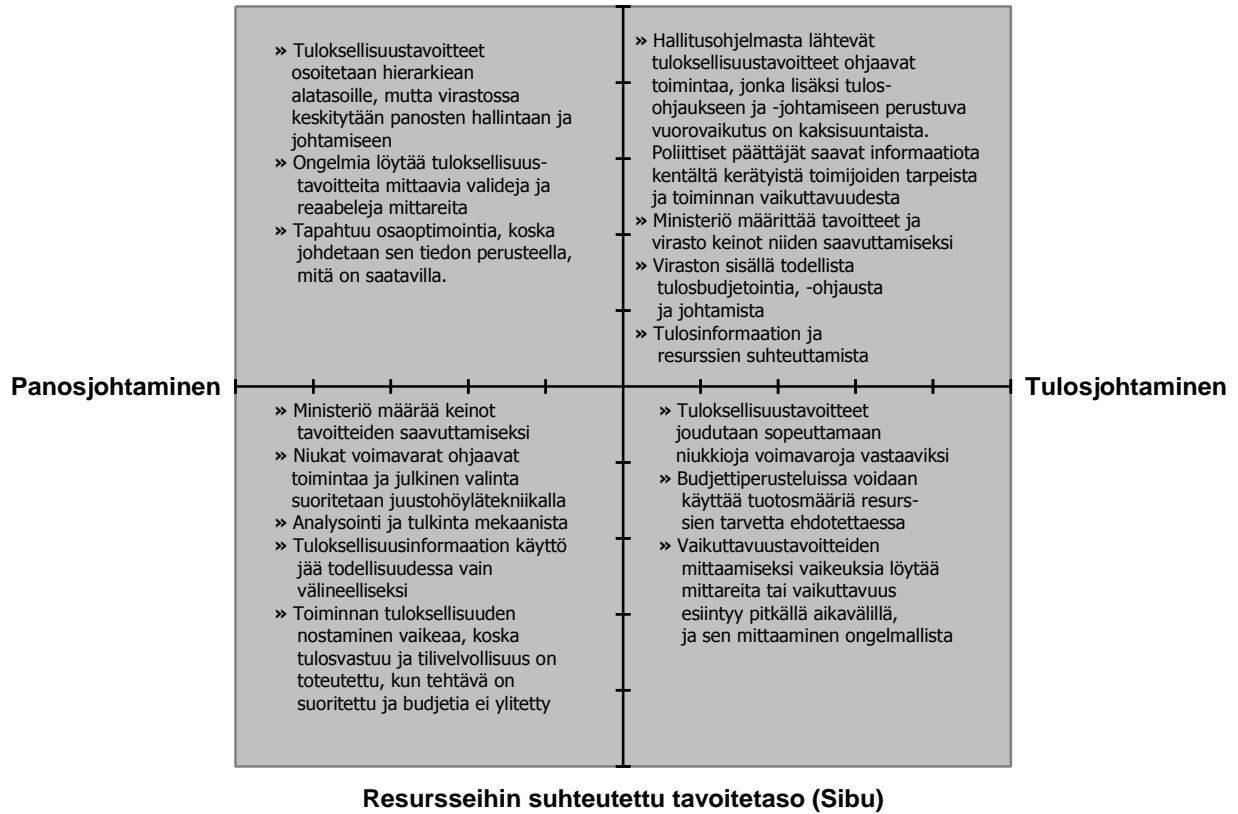
Kuvio 10. Pelkistetty päätöksentekoketju budjettiehdotuksia suunniteltaessa.

Seuraavaksi löydettyjä päätöksenteko- ja johtamistyyppjä tarkastellaan kuviossa (kuvio 11) sen mukaan, miten tuloksellisuusinformaatiota ja resursseja suhteutetaan. Tässä strateginen tuloksellisuusinformaatiota hyödyntävä päätöksenteko- ja johtamistyyli on jaettu kahteen eri ulottuvuuteen. Ensiksi on tulosjohtaminen, jonka lähtökohtana ovat tuloksellisuustavoitteet. Toisen tulosjohtamisen ulottuvuuden lähtökohtana ovat niukat ja rajalliset resurssit, jolloin tuloksellisuustavoitteita joudutaan sopeuttamaan rajallisia resursseja vastaaviksi.

Panosjohtaminen saa suuremman aseman sellaisissa tilanteissa, joissa tuloksellisuustavoitteet ovat hierarkian ylätasoilta osoitettu, mutta virastossa ei ole onnistuttu löytämään sopivia mittareita ilmiön mittaamiseen. Tällöin suunnittelussa joudutaan enemmän hyödyntämään aikaisempien vuosien panostietoa, muuta informaatiota ja kokemukseen perustuvaa tietoa. Näiden lisäksi käytössä voi olla tuloksellisuusinformaatiota, mutta se ei ole tarpeeksi kattavaa. Tämä tarkoittaa, että panosjohtamisen ohessa mekaanisesti ja välineellisesti raportoidaan tuloksellisuusinformaatio- ja resurssitietoja hierarkian ylätasolle. Tähän ulottuvuuteen kuuluu asiantuntijuuteen perustuva päätöksenteko- ja johtamistyyppi.

Panosjohtamisen toiseen ulottuvuuteen kuuluvat inkrementaalinen sekä operationaalinen päätöksenteko- ja johtamistyyppi, koska tulosohjaus ja -johtaminen eivät todellisuudessa tapahdu tuloksellisuustavoitteiden avulla. Tästä seuraa, että virastolla ei ole riittävästi tulosvastuuta vaan enemmänkin toimenpide tai tehtävävastuuta sekä näitä varten valmiiksi osoitetut resurssit. Operationaalisilla päätöksenteko- ja johtamistyypeillä on kuitenkin mahdollisuus olla mukana kehittämässä viraston ja ministeriön välistä ohjaus- ja johtamissuhdetta, jolloin päästään lähemmäksi todellista tulosjohtamista. Kuviossa (kuvio 11) on kuvattu näitä neljää johtamisulottuvuutta, kun ilmiötä tarkastellaan panos- ja tuloksellisuusinformaation hyödyntämisen näkökulmasta ilmiön tasolla.

**Tuloksellisuustavoiteista lähtevä resurssien
suunnittelu (TTS, TAE ja Tusö)**



Kuvio 11. Valtion virastojen päätöksenteko- ja johtamisulottuvuudet.

5 Johtopäätökset

Päätöksenteossa päätöksentekoprosessiin vaikuttavat samanaikaisesti monet eri tekijät ja informaatio. Johtajilla ja päälliköillä on erilaisia tarpeita ja näkemyksiä etsiä, hyödyntää, analysoida, tulkita ja soveltaa informaatiota. Tutkielman aineiston perusteella nousi esiin neljä erilaista päätöksenteko- ja johtamistyyppiä. Näitä olivat a) strateginen tuloksellisuusinformaatioon pohjautuva, b) asiantuntijuutta hyödyntävä, c) inkrementaalisuuteen ja d) operationaalisuuteen perustuva päätöksenteko- ja johtamistyyppi. Tutkimuskysymykseen vastattaessa voidaan todeta, että päätöksenteko ja johtaminen eivät todellisuudessa koskaan ole puhtaasti yhtä löydettyä päätyyppiä. Johtajat ja päälliköt eivät puhtaasti sovelta vain tuloksellisuusinformaatiota vaan hyödyntämisessä painottuvat näiden tyyppien ominaisuudet sen mukaisesti, mitkä ovat tietotarpeet ja saatavissa oleva informaatio. Hyödyntämiseen vaikuttavat myös yksilöllinen ajattelu, valta- ja intressisuhteet sekä ministeriön käyttämä tulosohjausote. Tyypittelyn perusteella löydettyjä päätyyppejä voidaan pitää päätöksenteon ja johtamisen ominaispiirteinä tai tyyleinä.

Tutkimustuloksina tyypittelyn perusteella löydetyt päätyypit jaettiin tulososiossa vielä tulosjohtamiseen ja panosjohtamiseen. Ensimmäisenä mainittu tulosjohtaminen jaettiin kahteen eri ulottuvuuteen sen perusteella, lähteekö suhteuttaminen tuloksellisuustavoitteista vai resursseista. Tähän tyyppiin kuuluu strategiseen tuloksellisuusinformaatioon pohjautuva päätöksenteko- ja johtaminen. Tulosjohtamisen kahden eri ulottuvuuden esiintymisen perusteella voidaan tehdä johtopäätelmä, että tulosjohdetuissa virastoissa tuloksellisuusinformaation ja resurssien suhteuttaminen aloitetaan usein tavoitteista. Tämän voidaan todeta olevan lähtökohtana Suomen valtionhallinnon kontekstissa. Hallitusohjelman tavoitteet ja koulutuksen kehittämissuunnitelma ovat perustana caseviraston suunnittelussa, vaikka tavoitteita ja resursseja ei määritetä tietoisesti, systemaattisesti ja kattavasti viraston suunnittelu- ja seurantaprosesseissa vielä suhteuteta keskenään.

Toisinpäin suhteuttaminen tarkoittaa sitä, että tiettyyn määrärahatasoon sopeutetaan tuloksellisuustavoitteiden tavoitetasoja. Tätä menetelmää sovelletaan silloin, kun rajallisia resursseja ei osoiteta virastolle tarvittavaa määrää. Tällöin osoitetut määrärahat ja henkilötyövuodet ovat lähtökohta budjetille, jonka perusteella saavutettavien tuotosten määrää ja laatua voidaan arvioida. Tässä arvioinnissa voidaan hyödyntää aikaisempien vuosien panostietoja, jotka sisältävät tiedot myös työaika kustannuksista. Tämä merkitsee, että suhteuttamistoiminto on tämän tutkielman tulosten perusteella

kaksisuuntainen prosessi. Siksi esitetään, että julkisen sektorin tulosbudjetoinnin teoria luvussa (2.2.3) esitettyä Etelälahden (2002, 89) tulosbudjetoinnin teorianmallia muutettaisiin kaksisuuntaiseksi prosessiksi siten, että tulosbudjetointi valtionhallinnossa voi lähteä joko tuloksellisuustavoitteista tai niukoista määrärahoista edellä kuvatun mukaisesti.

Tutkielman tulososiossa panosjohtaminen jakautui myös kahteen eri ulottuvuuteen. Ensimmäinen panosjohtamisen ulottuvuus esiintyy sellaisissa tilanteissa, joissa tuloksellisuustavoitteet on osoitettu hierarkian ylätasoilta, mutta virastossa ei ole onnistuttu kattavasti löytämään sopivia mittareita ilmiön mittaamiseen. Tästä seuraa, että päätöksenteossa ja johtamisessa ei ole käytettävissä riittävästi tuloksellisuusinformaatiota. Tähän ulottuvuuteen kuuluu asiantuntijuuteen perustuva päätöksenteko- ja johtamistyyppi. Tämän tyyppisessä päätöksenteossa ja johtamisessa on vaarana, että ilman kattavaa tuloksellisuusinformaatiota päätöksistä voi tulla liian kapea-alaisia, jolloin toiminnasta voi aiheutua teoriaosuudessa (Smith 1995, 200) kuvattuja erilaisia ei-toivottuja sivuvaikutuksia. Toisaalta alussa mainittiin, että löydetty päätyypit eivät kuvaa tiettyjä päällikkö- tai johtamisyhmiä vaan prosessin eri vaiheista löydettyjä pääelementtejä. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksiä tehtäessä tarkoituksena on hyödyntää mahdollisimman laajaa informaatiopohjaa, jolloin tarvitaan ominaisuuksia eri päätöksentekotyypeistä. Päätöksentekotilanteessa pelkän tuloksellisuusinformaation perusteella voi saada liian kapea-alaista tietoa ilmiöstä, jolloin tarvitaan päätöksenteon tueksi ammattitaitoa ja kokemusta. Usein päätöksentekijä valitsee tilannekohtaisesti käytettävän informaation. Teoriaosuudessa mainittiin, että päätöksenteko ei koskaan voi olla rationaalista, koska rationaalisen päätöksenteko tavoittelee täydellistä tietämystä, jolloin päätöksenteon seuraamukset pitäisivät olla täsmällisesti ennustettavissa (Simon 1979, 118–119). Rajoitetun rationaalisuuden teorian mukaan päättäjät pyrkii tyydyttävään lopputulokseen (Simonin 1979, 25). Nämä teoreettiset lähtökohdat tukevat tämän tutkielman tuloksia, jolloin eri ominaispiirteitä hyödyntämällä päätöksentekijä saa laaja-alaisemman näkemyksen ja tiedostaa erilaisia dysfunktionaalisen käyttäytymisen riskejä.

Toinen panosjohtamisen ulottuvuus esiintyy inkrementaalisessa ja operationaalisessa päätöksenteossa ja johtamisessa. Niissä toiminnalle on asetettu tuloksellisuustavoitteita, mutta todellisuudessa tulosohejaus ja -johtaminen eivät tapahdu näiden tuloksellisuustavoitteiden avulla. Inkrementaalisessa päätöksenteko- ja johtamistyyppissä edellisten vuosien luvuilla on suuri painoarvo, mutta operationaalisessa päätöksenteossa ja johtamisessa pääpaino voi olla enemmän joko panosjohtamisessa tai tulosjohtamisessa. Panosjohtaminen painottuu operationaalisessa päätöksenteossa ja johtamisessa enemmän silloin, kun suunnitellaan resurssien tarvetta tietyn tehtävän, toimenpiteen tai tuotoksen toteuttamiseksi. Tällöin huomio kiinnitetään raportin, seminaarin tai hankekokonaisuuden järjestä-

miseen ja siihen liittyvien kustannusten erittelemiseen ja arvioitiin. Toisaalta operationaalinen päätöksenteko voi olla perusteltua viraston luonteen mukaisesti, kun sen kyseessä oleva toiminta ei liity opetusalan kehittämiseen tai seurantaan vaan sille on osoitettu toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Tulosjohtamista painotettaessa viraston johtajat saavat enemmän vapautta suunnitella keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi, mikä tarkoittaa vapautta suunnitella tuotosten tyyppiä ja määrää sekä määrittää tuotosten laatuun ja palvelukykyyn liittyviä tekijöitä. Tietenkin tulosjohtamisessa suunnitellaan ja seurataan myös resursseja.

Teoriassa yhtenä tärkeimpänä näkökulmana pidettiin vuosibudjetoinnin liittämistä osaksi strategia-prosessia, jolloin tuloksellisuustiedon käytöstä saadaan enemmän strategista kuin mekaanista. Tämä näkökulma puuttuu varsinkin panosjohtamiseen keskittyttäessä. Teoriaosuudessa (Morgan 2006, 84–87) painotettiin kaksikehäisen oppimisen muotoa (double-loop -learning). Kaksikehäisessä oppimisessa johtajien pitää kannustaa virkamiehiä, ei vain pääsemään asetettuihin tavoitteisiin, vaan esimerkiksi muuttamaan rutiinejaan, kehittämään käytössä olevia malleja, toimintanormeja, kulttuuria ja tarvittaessa strategisia linjauksia. Tätä menetelmää voidaan hyödyntää sekä viraston ja ministeriön välisessä tulosohjaussuhteessa että viraston omassa tulosjohtamisessa. Valtionhallinnossa on totuttu käytäntöön, jossa valtiovarainministeriö asettaa hallinnon kehittämisohjelmia, jolloin kehittäminen tapahtuu tietynlaisissa sykleissä hierarkkisesti ylhäältä ohjautuen. Tästä on esimerkkinä aikaisempi tuottavuusohjelma ja nykyinen vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (Vatu). Nämä ovat varmasti hyviä ja vaikuttavia aloitteita, mutta näiden lisäksi olisi hyvä kehittää jatkuvaa ja omaehtoista kaksikehäistä oppimista hallinnon tasojen välillä esimerkiksi viraston ja ministeriön välisen tulosohjaussuhteen kehittämiseksi. Tutkimustulosten perusteella voidaan tulkita, että ministeriön käyttämällä tulosohjausotteella on suuri vaikutus viraston sisäiseen tulosjohtamiseen. Ohjausote vaikuttaa osittain siihen, miten todellisuudessa painottuvat tulosjohtaminen ja panosjohtaminen. Johtopäätelmänä voidaan olettaa, että ministeriön ohjausotteen muuttuessa ominaispiirteiden painotukset viraston sisäisessä päätöksenteossa ja johtamisessa muuttuvat.

Caseviraston kohdalla tulkitaan, että ministeriön ohjausotteen kehittämistarpeet eivät välttämättä liity valtaan vaan uusien käytänteiden käyttöönotto on enemmänkin hidasta, mikä johtuu kahden eri yksikön byrokraattisesta historiasta ja muotoutuneesta kulttuurista. Aikaisempien tutkimustulosten mukaan (Wangin 2000, 113–116) tulossinformaation käyttäminen budjetoinnissa aiheuttaa muutoksia voimarakenteissa, prosesseissa, henkilökohtaisella tasolla ja kulttuureissa. Tuloksellisuusinformaation käytön lisääminen synnytti joissakin henkilöissä vastustusta, koska se aiheutti negatiivisia muutoksia heidän hallitsemiinsa prosesseihin. Tuloksellisuusinformaation käyttöä kritisoitiin, koska

sen avulla kavennetaan valtaa lainsäätäjiltä ja siirretään sitä johtotasolle. Yhdysvalloissa poliitikot ovat tukeneet tulostutkimuksen kehittämistä, ja siksi myös tukevat sen käyttöä.

Erilaiset valta- ja intressisuhteet vaikuttavat osaltaan aina ihmisten ajatteluun ja toimintaan, joten niitä esiintyy etenkin erilaisissa sosiaalisissa vuorovaikutussuhteissa. Yleisellä ilmiön tasolla erityyppien ominaispiirteisiin voi liittyä erilaisia intressisuhteiden painotuksia. Esimerkiksi inkrementaalisessa tai asiantuntijuuteen perustuvassa päätöksenteko- ja johtamistyyppissä voidaan helposti yrittää kasvattaa oman yksikön budjettia, koska resurssien tarvetta ei tarvitse perustella tuotostäällä, laadulla tai vaikuttavuudella, jolloin intressi ei välttämättä kohdistu todelliseen tarpeeseen. Edellä mainitut piirteet eivät kuitenkaan korostuneet aineistossa. Silti tulokset osoittivat, että sisäisen suunnittelun yhteydessä operationaalisessa päätöksenteossa ja johtamisessa vallanpuute voi johtaa henkilöstöresurssien suunnittelussa dysfunktionaaliseen käyttäytymiseen. Tämä voi johtaa siihen, että myönnettyistä henkilöstövuosimääristä ei haluta luopua, jonka takia ehdotetaan samaa resurssimäärää kuin aikaisemmin. Virastotasolla tämä voi johtaa suboptimointiin yksiköiden kesken, jolloin henkilöstöresursseja ei haluta siirtää tarpeen mukaan yksiköiden välillä. Vallan ja joustavuuden lisääminen henkilöstöresurssien suunnittelussa voisi mahdollistaa tehokkaamman resurssien käytön, jos resurssista luopuvalla yksiköllä olisi tarvittaessa mahdollisuus saada resurssi myös takaisin. Toisaalta keskitetystä henkilöstöresurssien suunnittelusta luopuminen ja toimintayksiköiden vallan lisääminen voi hankaloittaa vaadittujen tuottavuustavoitteiden saavuttamista. Oikean tasapainon löytäminen on monitulkintainen kysymys, johon ei ole olemassa yhtä oikeaa vastausta. Tämän tutkielman tulokset voidaan havaita, minkälaisia muita vaikutuksia tiedon soveltamisesta voi aiheutua.

Johtopäätelmänä voidaan todeta, että tuloksellisuusinformaatiota käytetään ainakin jossain määrin vuorovaikutuksessa caseviraston päälliköiden ja johtajien keskuudessa. Se koettiin hyödyllisenä silloin, kun perusteltiin lisäresurssien tarvetta tuotostäällä saavuttamiseksi tai kun perusteltiin osoitettujen resurssien puitteissa saavutettavissa olevaa tavoitetasoa. Varsinkin johtoryhmän vuorovaikutuksessa esiintyi tehtävien ja toimenpiteiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkastelua, vaikka johtoryhmän diskurssissa harvemmin esiintyi esimerkiksi tuotosten tarkastelua. Voidaan olettaa, että koulutuskentältä saatua palautetta ja muuta arviointitietoa voisi enemmän hyödyntää päätöksiä tehtäessä myös valtion hallinnon ylemmillä tasoilla ministeriössä ja jopa eduskunnassa. Tämä voisi tuoda poliittiseen päätöksentekoon tietoa virastojen tuotosten laadusta ja vaikutuksista sekä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, vaikka sillä ei ole tarkoitus korvata poliittista päätöksentekoa. Aikaisempien tutkimustulosten mukaan (Wang 2000, 106–108) tulostutkimusta hyödyn-

netään budjetointiprosessin vuorovaikutuksessa julkisella sektorilla. Silti havaittiin, että harvat tutkimukseen osallistuneet yksiköt käyttivät sitä allokaatiopäätösten perusteena. Päätöksentekoon vaikuttivat enemmän politiikka kuin tulossinforraatio.

Casevirastossa oltiin juuri ottamassa käyttöön uutta johdon tietojärjestelmää vanhan tuloskorttijärjestelmän korvaajaksi. Itse järjestelmä on kuitenkin vasta väline, joka helpottaa ja selkeyttää tiedon suunnittelua ja seuranta. Järjestelmään oli haastatteluaineiston perusteella rakennettu selkeä polku tavoitteen, toiminnan ja tuotosten välille, jonka avulla suunnittelua ohjattiin aloitettavaksi vaikuttavuustavoitteista käsin. Lisäksi haluttiin tuoda näkyville tuotos–panos-mallin mukainen kokonaisuus resurssitarpeen arviointia varten. Johtajat ja päälliköt odottivat uuden johdon tietojärjestelmän vastaavan heidän tietotarpeitaan, ja sen koettiin ratkaisevan ohjaamiseen ja johtamiseen liittyviä ongelmia. Aikaisemmin virastossa on kehitetty toimintolaskentaa, jonka perusteella kustannustietoa saadaan esimerkiksi toimintokohtaisesti ja liiketaloudellisen maksullisen palvelutoiminnan, julkisoikeudellisen maksullisen palvelutoiminnan ja hintatuetun maksullisen palvelutoiminnan suoritteiden osalta. Aikaisempi tutkimustieto osoitti, että tuloksellisuusinforraation hyödyntämisessä ratkaisevana tekijänä pidetään johdon tietojärjestelmää ja suoritekohtaisen kustannustiedon saatavuutta (Wang 2000, 112).

Yhteenvedona voidaan todeta, että casevirastossa on käytössä tulosprisman mukaisia toiminnallisen tuloksellisuuden mittareita, joiden avulla saadaan tuloksellisuusinforraatiota. Lisäksi uusi johdon järjestelmä on rakennettu siten, että suunnittelu aloitetaan tuloksellisuustavoitteista käsin, joka ohjaa suunnittelua tavoitelähtöiseksi. Virasto on aktiivisesti kehittänyt toimintolaskentaa ja muuta tuloksellisuuden laskentatoimea. Virastossa melkein kaikki johtajat, päälliköt ja tukitoimintayksiköistä haastatellut virkamiehet kokivat, että ministeriö asettaa osaksi liikaa keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi tai jotkin tavoitteet liian tarkalle tasolle. Toisaalta haastatteluissa tuli ilmi, että johtajilla oli useita hyviä ajatuksia ja kehittämisehdotuksia asiantilan muuttamiseksi. Näiden perusteella johtopäätöksenä voidaan tulkita, että casevirasto on nousemassa kohti todellista strategista tuloksellisuusinforraatiota hyödyntävää päätöksenteko- ja johtamistyyliä.

Kvalitatiivisissa tutkimuksissa voidaan yleistettävyyden sijaan puhua siirrettävyydestä samanlaisiin konteksteihin (Eskola & Suoranta 1998, 68). Periaatteessa kaikki valtion virastot ovat tulosohjattuja ja -johdettuja ja ne suunnittelevat ja seuraavat toimintaansa sekä talouttaan saman tulosprisman viitekehysten mukaisesti. Valtiovarainministeriö yhteistyössä valtiokonttorin kanssa ohjaa ja tukee kaikkien virastojen hallinnon kehittämistä. Näistä lähtökohdista virastoilla on paljon yhteistä, mutta

varsinkin sisäisen tuloksellisuuden laskentatoimen alueella on myös eroja, koska suunnittelun ja seurannan lähtökohtana ovat kyseessä olevan viraston sisäiset johdon tietotarpeet. Näin ollen tutkielman tyypittelyn tuloksia ei voida täydellisesti siirtää Suomen kaikkia valtion virastoja koskeviksi tyypeiksi. Pääpiirteissään neljän eri päätöksenteko- ja johtamistyyppin ominaispiirteitä eri painotuksin voi löytyä muista valtion virastoista. Tämän lisäksi tutkielman tarkempaan erittelyyn perustuvan tulos- ja panosjohtamisen ulottuvuuksia voidaan siirtää tietyllä varovaisuudella kuvaamaan ilmiötä virastotasolla tai jopa kattavasti casevirastossa, koska kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä sisältää aina paljon subjektiivista tulkintaa.

Valtionhallintoa on kehitetty ja kehitetään tulevaisuudessa monella eri tapaa. Tähän liittyvät valtioiden reaalitalouden ongelmat, kuten yritysten siirtyminen maihin, joissa tavaroiden ja palveluiden tuottaminen on halvempaa tai maihin, joiden veropoliittiset ratkaisut tukevat paremmin yritysten tulossuunnitteluun liittyvää taktista verosuunnittelua. Tuotantoa siirretään maihin, joissa ympäristöpolitiikka on väljempää, jolloin ympäristöveroilla on pienempi ohjausvaikutus. Näiden lisäksi reaalitalouteen aiheutuu ongelmia erilaisista kansantalouden muutoksista, kuten väestön ikääntymisestä, huoltosuhteen kasvusta, viennin ja tuonnin epätasapainosta ja monista muista syistä. Reaalitalouden ongelmat taas ilmentyvät rahatalouden ongelmina, jolloin valtiot velkaantuvat ja joutuvat kiristämään finanssipolitiikkaansa. Nämä kiristävät valtioiden talousarvioita, mikä edelleen vähentää virastoille osoitettuja resursseja. Näihin haasteisiin on vastattu monella eri tapaa, kuten lisäämällä NMP-doktriinin mukaista yrittäjämäistä asennetta ja kehittämällä sähköistä hallintoa, virastojen toiminnan ja talouden läpinäkyvyyttä ja tulosjohtamista. Huomiota pitäisi kiinnittää tämän tutkielman mukaisesti tiedon todelliseen hyödyntämiseen ja toiminnan kehittämiseen, eikä vain raportoinnin tietyn malliseen ulkoasuun tai tietosisältöön. Redburn ym. (2008, 13–14) esittävät näkemyksen, että koskaan ei ole olemassa täysin valmista tuloksellisuuteen perustuvaa johtamismallia. Ohjausjärjestelmiä kehitetään koko ajan uusia asioita opittaessa. Eri maissa ja maiden eri virastoissa vallitsevat erilaiset kulttuurit, historia ja muut lähtökohdat, joiden pohjalta jokaisella on omanlaisia päätöksenteko- ja johtamispiirteitä.

Aineistosta nousi esiin hyvin vahvasti viraston ja ministeriön ohjaus- ja johtamissuhteen kehittäminen, jota ei osattu ennustaa esiyymmärryksen perusteella. Jatkotutkimuksena voisi olla tämän suhteen tutkiminen päämies-agenttiteorian avulla, jolloin vaihdettaisiin tutkimusstrategiaa. Selvittää voisi sitä, onko näiden yksiköiden ohjaussuhteessa tavoiteristiriitoja ja miten päämies näkee agentin. Tällöin tutkimusongelmaa tarkasteltaessa vaihdettaisiin käytettyä teoriapohjaa ja haastateltavien kohderyhmää. Tässä tutkimusasetelmassa teemahaastatteluun valittaisiin haastateltavia sekä minis-

teriöstä että virastosta, jotta saataisiin laajennettua tutkimusta ja sitä kautta syvällistä ymmärrystä eri yksiköiden johtajien kokemuksista. Toinen vaihtoehto jatkotutkimukseksi voisi liittyä samaan aiheeseen, mutta vaihdettaisiin paradigmaa positivistis-empiristiseksi. Tällöin muutettaisiin empiirisen osuuden tutkimusasetelmassa käytettävää tutkimusmenetelmää kvantitatiiviseksi, jolloin saataisiin objektiivisempaa ja yleistettävää tietoa, minkä lisäksi eri entiteettien tietoa voitaisiin verrata keskenään.

Lähdeluettelo

Kirjallisuus:

- Alasuutari, Pertti 1999. *Laadullinen tutkimus*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Alasuutari, Pertti, Koskinen, Ilpo & Peltonen, Tuomo 2005. *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Allen, Richard 2004. *Assessing and reforming public financial management – a new approach*. Washington: World Bank Publications.
- Aronen, Kauko & Oulasvirta, Lasse 2012. *Budjetoinnin kehittäminen ja kannattavuus kunnissa*. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Bouckaert, Geert & Pollitt, Christopher 2011. *Public management reform – a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: University Press, Third edition published.
- Bouckaert, Geert & Pollitt, Christopher 2004. *Public management reform – a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: University Press, Second edition published.
- Buss, Terry F., Redburn F. Stevens, Shea, Robert J. & Walker David M.(toim.) 2008. *Performance management and budgeting – How governments can learn from experience*. Armonk, N.Y.: National Academy of Public Administration.
- Ekroos, Vesa, Kauhanen, Juhani & Pokki, Simo 2012. *Suoriteperusteisuus – kohti kannustavaa kuntataloutta – uusia ajatuksia, malleja ja välineitä toiminnan sekä talouden ohjaamiseen*. Vertikal Oy.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino
- Etelälahti, Pekka, Kiviniemi, Markku, Strömberg, Erik & Vehkamäki, Pirjo 2008. *Valtionhallinnon perusteet*, HAUS kehittämiskeskus Oy. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Etelälahti, Pekka & Pöllä, Kaisa 2002. *Valtion uudistunut taloushallinto – budjetointi, laskentatoimi, tarkastus*. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Fayol, Henry 1949. *General and Industrial Management*. London: Sir Isaac Pitman & Sons, LTD.
- Fraser, Robin & Hope, Jeremy 2003. *Beyond budgeting – How managers can break free from the annual performance trap*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- Fuguitt, Diana & Shanton, J. 1999. *Cost-benefit analysis for public sector decision makers*. Westport: Quorum.

- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2008. *Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä.
- Holloway, Jacky, Mallory, Geoff & Jenny, Lewis (edited) 1995. *Performance measurement and evaluation*. London: Sage Publications Ltd.
- Hood, Christopher 1991. A Public management for all seasons. *Royal institution of public administration* 69:1, Spring, pp.3-19.
- Johansson, Marja-Leena & Raudusojä, Kaisa 2009. *Esimies talouden johtajana julkishallinnossa*, Juva: WS Bookwell Oy.
- Järvenpää Marko, Partanen Vesa & Tuomela Tero-Seppo 2001. *Moderni taloushallinto – haasteet ja mahdollisuudet*. Helsinki: Edita Oyj.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. 1996. *Translating strategy into action – The balanced scorecard*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- Karasvirta, Saara 2009. *Budjetointi hyvinvointivaltiossa – miten kakku jaetaan?*. Jyväskylän yliopisto, pro gradu –tutkielma.
- Karila, Antti, 2009. *Tuloksellisuuden haaste – Puolustushallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet päämies-agenttiteorian näkökulmasta*. Helsinki: Puolustusministeriö.
- Kelly, Janet & Rivenbark, William 2003. *Performance budgeting for state and local government*. New York: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data.
- Koski, Heikki, Lehto Elina, Lillrank Paul & Raivio, Kari 2001. *Tulosohjauksen tuiverruksessa*. Helsinki: Edita Oyj.
- Kuhn Thomas S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*, Enlarged 2nd edition. Chicago: The University of Chicago Press.
- Laitinen, Erkki K. 1998. *Yritystoiminnan uudet mittarit*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Lane, Jan-Erik 2000. *New public management*. London: Routledge.
- Lumijärvi, Ismo 1994. *Osittaisarvioinnista kokonaisarviointiin – Multidimensionaaliset mallit erityisesti sosiaali- ja terveysalan tulosityksiköiden arvioinnin välineenä*. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisusarja.
- Lumijärvi, Ismo 2009. *Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen*. Tampere Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.
- Luomala, Anne & Puumala, Tuomo 2010. *Budjetti – julkinen salaisuus vai salainen julkisuus?* Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

- Lähdesmäki, Kirsi 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen – Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelmistä valtion keskushallinnon reformeissa Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa: Acta Wasaensia, Vaasan yliopisto.
- March, James G. 1988. *Decisions and organizations*. Oxford: Basil Blackwell Inc.
- Meklin, Pentti 2002: *Valtiontalouden perusteet*, HAUS, Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Melkers, Julia & Willoughby, Katherine 1998: The state of the States – Performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public administration review*, vol. 58, no 1.
- Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo 2001, *Tulos, normi, tilivelvollisuus – näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Niemelä, Mika, Pirker, Anne & Westerlund, Johan 2008. *Strategiasta tuloksiin – tehokas johtamisjärjestelmä*, WS Bookwell Oy, Juva.
- Niven, Paul R. 2005. *Balanced scorecard diagnostics : maintaining maximum performance*. New Jersey, Hoboken: Published by John Wiley.
- OECD 2010. *Public Governance Review – Finland*.
- Osborne, David & Gaebler, Ted 1992: *Reinventing government – How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, mass., Adison Wesley.
- Pellinen, Jukka 2006. *Kustannuslaskenta ja kannattavuusajattelu*. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) 2009. *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin – Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja*. Tampere: Tampereen yliopisto, Kopio Niini.
- Reunanen, Jyrki 2000. *Tieto, tahto ja valta – Tahdonmuodostuksen menetelmä*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Salminen, Ari 2008. *Julkisen toiminnan johtaminen – hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Salminen, Jari 2001. *Johtamisviestintä – Mekanistinen maailmankuva murroksessa*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Seec, Hannele 2008. *Johtamisopit Suomessa*. Tampere: Esa Print Oy.
- Simon, Herbert A. 1979. *Päätöksenteko ja hallinto*. Espoo: Weiling – Göös kirjapaino.
- Snygg, Merja 2012. *Strategiasta tuloksiin – Tulosohtausvaltionhallinnossa*, Tampereen yliopisto, pro gradu –tutkielma.

- Usher, Robin 1996: A critique of the neglected epistemological assumptions of educational research. In D. Scott (Editor). *Understanding Educational Research*. Florence, KY, USA: Routledge.
- Uyar, Ali 2009: An evaluation of budgeting approaches: Traditional budgeting, better budgeting, and beyond budgeting. *Akademik Arastirmalar Dergisi*.
- Vakkuri, Jarmo (toim.) 2009. *Paras mahdollinen julkishallinto?* Tallinna: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Vartola, Juha 2004. *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juveness Print.
- Wang, Xiaohu 2000. Performance measurement in budgeting – a study of county governments. *Public budgeting & finance*, volume 20, issue 3, 102–118.
- Wildavsky, Aaron 1974. *The Politics of the budgetary process*, Second edition.
- Wildavsky, Aaron 1975. *Budgeting a comparative theory of budgetary processess*, Little, Brown & Company Limited, Canada.
- Sähköiset lähteet:**
- VK 2010. Valtiokonttori: Toimintakertomuksen laatiminen.
<http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6sanalyysi%202012%20valtiokonttori%20ohje&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.valtiokonttori.fi%2Fkasikirja%2FPublic%2Fdownload.aspx%3FID%3D86199%26GUID%3D%257B5DA11156-6901-47E8-A6C9-A5AFD9E0FBDC%257D&ei=2X2GUcerM-f44QS7aA&usg=AFQjCNFehum14mekLWAPnXI2ZZaxUoahDQ&cad=rja> /luettu 12.4.2013.
- VM 2005. Valtiovarainministeriö: Tulosoikeuksien käsikirja.
http://www.vm.fi/vm_edit/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/10_ohjaus_ja_tilivelvollisuus/20050913Tuloso/96500.pdf / luettu 11.11.2012.
- VM 2010. Valtiovarainministeriö: Tulosoikeuksien arviointihankkeen loppuraportti.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20101201Tuloso/tulosoikeus_taitto.pdf / luettu 16.1.2013.
- VM 2011. Valtiovarainministeriö: Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdostusten laadinnasta,
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20110323Valtio/Laadintamaearaeys.pdf /luettu 27.1.2013, Helsinki.
- VTV 2011. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 Vuosipäiville 2011, www.vtv.fi/files/2712/K17_2011_vp_netti.pdf /luettu 28.1.2013.
- VM 2012. Valtiovarainministeriö: Valtiontalouden kehykset vuodelle 2013–2016

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120404Valtio/2013-2016_kp.pdf/ luettu 6.2.2013.

VM 2012. Valtiovarainministeriö: Budjettiosaston määräys talousarvion tilijaottelun laadinnasta, http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120927Talous/Talousarvion_tilijaottelun_laadinta_s.pdf /luettu 12.3.2013.

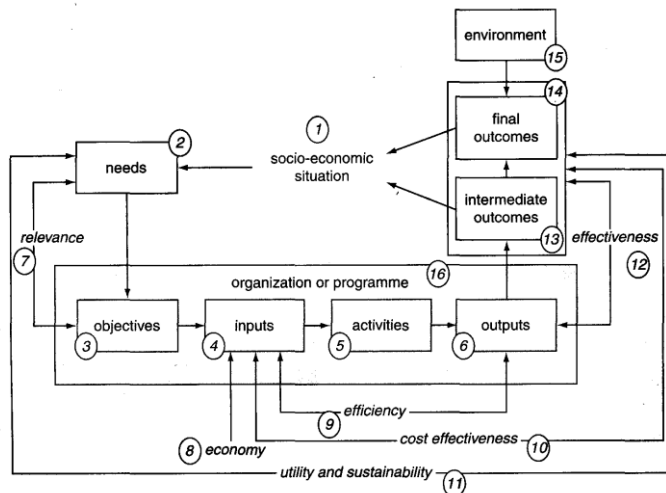
VM 2012. Valtiovarainministeriö: Kohti strategisempaa, kevyempää poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohtjausta – Tulosohtjauksen kehittämishankkeen loppuraportti. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/20120403Tuloso/Tulosohtjauksen_kehittaemishanke_nettti.pdf / luettu 15.10.2012.

VM 2013. Valtiovarainministeriö: Tulosohtjauksen kehittämishanke 2012. http://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/01_hallintopolitiikka/01_ohjausjarjestelmat/index.jsp / luettu 6.4.2013.

KvaliMOTV 2013. Menetelmäopetuksen tietovaranto: Aineisto- ja teorialähtöisyys. http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L2_3_2_3.html / luettu 14.4.2013.

LIITTEET

Liite 1



Kuvio 12: Vaihtoehtoinen malli tuloksellisuuskäsitteistön viitekehyksestä (Bouckaert & Pollitt 2011, 16).

Aakkosmainen valintamalli:

Aakkosmaisessa valintamallissa päättäjät joutuvat asettamaan kriteerit preferenssijärjestykseen. Tällöin valinta suoritetaan arvioimalla ensiksi kaikkia vaihtoehtoja suhteessa kaikkein tärkeimpään pidettävämpään kriteeriin ja jättämällä kaikkein huonoin vaihtoehto pois valittavien joukosta. Tämän jälkeen jäljellejääviä vaihtoehtoja arvioidaan seuraavaksi tärkeimpään kriteeriin ja jätetään huonoin vaihtoehto pois ja samoin jatketaan niin kauan kuin jäljelle jää vain yksi vaihtoehto.

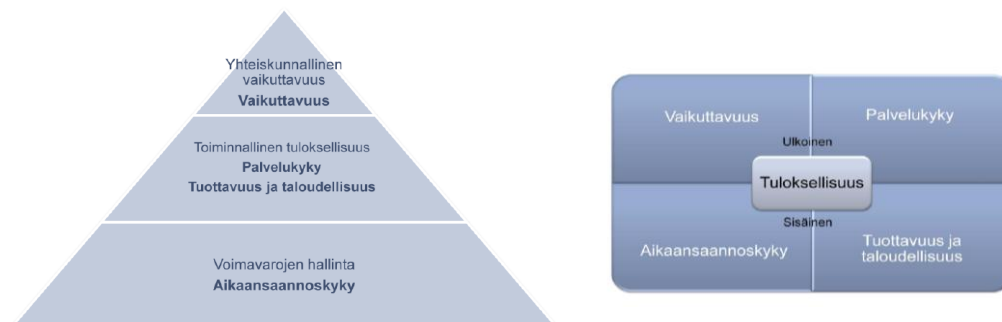
Ketjumainen valintamalli:

Ketjumaisessa valintamallissa tärkeimmille kriteereille määritellään raja-arvot, joiden perusteella päätökset tehdään. Vaihtoehtoja jätetään jäljelle vain ne, jotka täyttävät kaikkien kriteereiden raja-arvot.

Kompensoiva valintamalli:

Kompensoivassa valintamallissa taas etsitään ennalta määriteltujen kriteereiden perusteella parhaiten menestyvää vaihtoehtoa. Valittava vaihtoehto voi tällöin olla jonkin kriteerin suhteen selvästi muita vaihtoehtoja parempi, mutta taas jonkin toisen kriteerin suhteen heikko. Tässä valinta tilanteessa hyvä tulos joidenkin kriteereiden suhteen tasoittaa heikkoa tulosta joidenkin toisten kriteereiden suhteen.

Taulukko 3: Päätöksenteon valintamalleja (Pellisen 2006, 46–47).



Kuvio 13. Suunnitteilla oleva uudistettu tulosprisma ja määritelmä organisaation tuloksellisuudelle (VM 2012, 2).

Teema 1: Taustatiedot

- Organisaatiotaso ja asema
- Työvuodet alalla tai opetushallituksessa

Teema 2: Tuloksellisuusinformaatio hyödyntämisen lähtökohtana

- Onko yksiköille mielestäsi asetettu tarpeeksi konkreettisia tavoitteita, jotta toimintaa pystytään ohjaamaan strategian mukaisesti kohti päämääriä, missiota ja visiota?
- Onko yksiköillä mielestäsi käytössä luotettavat ja oikeat tulosmittarit mittaamaan tavoitteiden toteutumista?
- Onko käytössänne tarpeeksi kattavasti tuloksellisuusinformaatiota?
- Kuinka paljon yksiköllänne on tietoa tuotosten aikaansaamista vaikutuksista ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta?

Teema 3: Viraston sisäinen tulosjohtaminen perustana tulosbudjetoinnille

- Onko johtaminen siirtynyt enemmän panosten (määrärahojen) seuraamisesta tuloksien seuraamiseen?
- Miten tuloksellisuusinformaatio vaikuttaa jokapäiväiseen päätöksentekoon ja johtamiseen?
- Miten johtamisessa painottuu tällä hetkellä rationaalinen asiajohtaminen ja henkilöstöjohtaminen?
- Miten mielestäsi yksikön työntekijät kokevat tuloskeskeisen kulttuurin?
- Miten yksikön työntekijät osallistuvat tavoitteiden suunnitteluun, toteutumisen seurantaan?
- Miten koet tulos- ja kehityskeskusteluihin sidotun kannustusjärjestelmän toimivuuden?
- Minkälaisena ohjausvälineenä koet budjetoinnin?

Teema 4: Tuloksellisuusinformaation linkittäminen määrärahaesityksiin

- Miten käytännössä suunnitellaan talousarvioehdotus ja tulo-määrärahalite?
- Miten tulosinformaatio vaikuttaa määräraha- ja henkilöstöresurssien tarpeen arviointiin määrärahaesityksiä suunniteltaessa?
- Miten resurssit ja tavoitteet suhteutetaan keskenään?
- Miten eri tekijät (tai asiakirjat) vaikuttavat päätöksentekoon?
- Miten prosessin tässä vaiheessa painottuvat arvioidessa tuloksellisuusinformaatio, poliittiset painopisteet ja tavoitteet, säädökset, muut sisäiset tekijät ja muut ulkoiset tekijät?
- Miten perustellette sen, jos tarvitsette lisää resursseja?
- Kuinka monta suunnittelukierrosta läpikäydään ennen hyväksymistä?
- Missä foorumeissa ehdotusta käsitellään viraston sisällä ennen hyväksymistä?
- Uskotko tulosinformaation käytöstä seuraavan parempia valintoja kuin, jos valinnat tehtäisiin ilman tulosinformaatiota?

Teema 5: Yksikön mahdollisuudet vaikuttaa ylemmän tason päätöksentekoon ja johtamiseen

- Miten tulosinformaatio otetaan huomioon päätöksiä tehdessä viraston sisällä ylimmässä johdossa?
- Miten johtajat ja päälliköt osallistuvat suunnitteluun ennen tulossopimus-neuvotteluja?
- Kuinka tarkalle tasolle Tusossa päätetään resurssit ja tavoitteet?
- Miten tulosinformaatio otetaan huomioon tulossopimusneuvotteluissa päätöksiä tehdessä viraston ja ministeriön välillä?

- Onko tuloksellisuusinformaatiosta ollut hyötyä resursseja perusteltaessa?
- Onko tulosinformaatio vaikuttanut resurssien allokointipäätöksiin tai hankkeiden prioriteettijärjestyksen suunnitteluun?
- Miten OKM hyödyntää tuloksellisuusinformaatiota resurssien vähentämistä koskeissa päätösten perusteluissa?
- Miten tuloksellisuusinformaation käyttö näkyy tulossopimusneuvotteluiden vuorovaikutuksessa?
- Miten suhtaudut, jos tulossopimusneuvotteluissa olisi käytössä hypoteettinen kannustusjärjestelmä?
- Onko tuloksellisuustiedon käyttö tällä hetkellä enemmän strategista vai mekaanista?
- Miten koet, esiintyykö erilaisia intressikonflikteja poliittisten linjausten, tulosohjauksen, asiakaskontaktien ja viraston omien tarpeiden ja tavoitteiden välillä?

Teema 6: Kehyksistä sisäisen budjetin allokointipäätöksiin

- Miten Sibun suunnittelu viedään läpi yksikkötasolta hyväksymiseen saakka?
- Miten vuorovaikutus eri yksiköiden välillä tapahtuu sisäisen budjetin suunnittelussa?
- Miten tulosinformaatio otetaan huomioon sisäisen budjetin määrärahan- ja henkilöstöresurssien allokointipäätöksissä?
- Miten resurssit ja tavoitteet linkitetään eli suhteutetaan keskenään?
- Miten resurssien jaosta sovitaan eri yksiköiden välillä?
- Mitä foorumeita käytetään sisäisen budjetin suunnittelussa?
- Monta eri suunnittelukierrosta tehdään ennen budjetin hyväksymistä?
- Miten kehittäisit tämänhetkistä budjetointiprosessia, -tekniikkaa tai -menetelmää?

Teema 7: Tiedon analysointi

- Miten toteumatietoja analysoidaan yksiköissä?
- Miten tulosinformaation poikkeamatietoja hyödynnetään budjettierojen analysointiin?
- Miten analysoidaan nousseiden/laskeneiden yksikkökustannusten ja vaikutuksien välistä suhdetta?
- Miten analysoidaan nousseiden/laskeneiden määrärahojen ja tuotosmäärien tai laadun välistä suhdetta?
- Miten toimitaan, jos määrärahaa jää vuoden lopussa käyttämättä?
- Mitkä eri tekijät vaikeuttavat ja mitkä helpottavat tuloksellisuusinformaation hyödyntämistä?
- Mitä mieltä olet siitä, saadaanko informaatiota tarpeeksi usein ja helposti?
- Miten hyödylliseksi ja työlääksi koet toiminnan- ja talouden suunnittelu- ja seurantatietojen raportoinnin?

Teema 8: Osaoptimointi ja dysfunktiot

- Miten tulosinformaation monitulkintaisuus vaikuttaa tulosbudjetointiin?
- Mitkä tekijät vaikuttavat suunnataanko resursseja tuotosmäärän lisäykseen vai laadun parantamiseen?
- Vaikuttaako määrällisen tai laadullisen informaation helpompi saatavuus siihen, että toista tulisi painotettua enemmän johtamisessa tai päätöksenteossa?
- Onko mahdollista, että tuloksellisuusinformaatio voisi luoda mahdollisuuden budjettipelille?
- Käytetäänkö ali- tai ylibudjetointia, jos esim. ministeriö tulee todennäköisesti myöntämään ehdotettua vähemmän resursseja?

Teema 9: Informaation vaikutukset toiminnan ja tulosten parantamiseen

- Miten koetaan taloudellisuuteen vaikuttamisen mahdollisuudet?
- Miten hyödyllisiksi koet tiedot tuotosten yksikkökustannuksista?
- Miten asiakkaiden tarpeiden huomioiminen näkyy suunnittelussa?
- Miten koet, vaikuttaako tuloksellisuusinformaation käyttö päätöksenteossa ja johtamisessa todellisuudessa viraston tuloksellisuuden paranemiseen?
- Voisiko käytännössä tuloksellisuusmittaus antaa sellaista tietoa, jonka perusteella voitaisiin ehdottaa muutoksia esimerkiksi strategiaan?

Teema 10: Tulevaisuuden mahdollisuudet ja uhat

- Minkälaisia voisivat olla budjetoinnin ja tuloksellisuusinformaation yhteiskäytön mahdollisuudet ja uhat?
- Miten koetaan se, että ennustetaan tulevaisuutta menneisyyteen perustuvien tulosindikaattorien perusteella?

Hyvät Opetushallituksen johtajat ja päälliköt,

Opiskelen Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa finanssiahallintoa ja julkisyhteisöjen laskentatoimea. Olen tekemässä pro gradu -tutkielmaa aiheesta tuloksellisuusinformaation hyödyntämisestä budjetoinnissa, päätöksenteossa ja johtamisessa. Empiirisen osan kohderyhmänä ovat opetushallituksen johtajat ja heidän kokemuksensa tästä ilmiöstä. Tapaustutkimuksen tarkoituksena on yrittää ymmärtää tätä ilmiötä syvällisemmin valtionhallinnon kontekstissa.

Pyydän teitä osallistumaan haastattelututkimukseen, jossa tutkimus menetelmänä käytän puolistrukturoitua teemahaastattelua. Tässä menetelmässä voidaan teemojen alla keskustella suhteellisen vapaasti tutkittavasta ilmiöstä. Toivon, että vapaaehtoisia haastateltavia löytyisi, koska tutkimuksesta on varmasti hyötyä myös Opetushallitukselle. Aihe on hyvin ajankohtainen hallinnon kehittämisen näkökulmasta ja tutkimustuloksista voi saada uusia ideoita ja kehittämiskohteita informaation hyödyntämisen mahdollisuuksista. Lisäksi tuette myös minua opinnoissani ja mahdollistatte valmistumiseni yliopistosta.

Olen valmis haastattelemaan teitä silloin, kuin teidän aikatauluihin parhaiten sopii. Tietenkin parempi, että haastattelut voitaisiin tehdä mahdollisimman nopeasti, jotta valmistumiseni ei venyisi. Vapaaehtoiset voivat laittaa minulle sähköpostia tai soittaa, jolloin voimme sopia tarkemmin aikatauluista. Sähköpostiosoitteeni on meeta.paavola@uta.fi ja puh: 040-xxx xxxx.

Ystävällisin terveisin,
Meeta Paavola

LIITE: Teemahaastattelun runko

Luettelo tutkielman empiiriseen osuuteen osallistuneista:

Haastateltava:	Pvm	Haastattelun kesto
<i>Koulutustoimialan palvelut Talous ja suunnitteluyksikkö: Taloussuunnittelija</i>	27.11.2012	2h 15min
<i>Yleissivistävä koulutus Vapaasivistystyö ja monikulttuurisuus Yksikön päällikkö Opetusneuvos</i>	29.11.2012	1h 49min
<i>ESR-yksikkö Yksikön päällikkö Opetusneuvos</i>	3.12.2012	1h 12min
<i>Koulutustoimialan palvelut Talous ja suunnitteluyksikkö: Talousjohtaja (ma.) ja yksikön päällikkö Kouluneuvos</i>	04.12.2012	1h 41min
<i>Johto / Pääjohtajan sihteeristö / Kansainvälisen toiminnan tuki Yksikön päällikkö Opetusneuvos</i>	11.12.2012	1h 24min
<i>Koulutustoimialan palvelut Hallintojohtaja</i>	11.12.2012	1h 49min
<i>Ruotsinkielinen koulutus Johtaja Bob Karlsson</i>	12.12.2012	1h 20min
<i>Koulutustoimialan palvelut / Koulutus ja julkaisut Yksikön päällikkö</i>	14.12.2012 21.12.2012	1h 04min- 45min
<i>Pääjohtajan sihteeristö (Pääjohtajan ensimmäinen sijainen) Ylijohtaja</i>	18.12.2012	1h 26min
<i>Koulutustoimialan palvelut Talous ja suunnittelu Erityisasiantuntija</i>	19.12.2012	2h 00min
<i>Ammattikoulutus Johtaja</i>	21.12.2012	1h 33min